

Sanktionsavgift i stället för straff

– områdena livsmedel, foder och djurskydd

Betänkande av Sanktionsavgiftsutredningen

Stockholm 2006



SOU 2006:58

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22591-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Den 9 juni 2005 bemyndigade regeringen chefen för Jordbruksdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av sanktionsbestämmelserna i djurskydds-, foder- och livsmedelslagarna och överväga om dessa bör kompletteras eller ersättas med bestämmelser om sanktionsavgifter.

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Jordbruksdepartementet samma dag f.d. generaldirektören Karl Olov Öster som särskild utredare.

Som experter förordnades från och med den 19 juli 2005 departementssekreteraren Fredrik Alfer, Jordbruksdepartementet, djurskyddsinspektören Alexandre Barchiesi, Djurskyddsmyndigheten, juristen Örjan Dahlberg, Statens jordbruksverk, juristen Elin Forsgren, Livsmedelsverket, länsveterinären Dag Hultefors, Länsstyrelsen i Hallands län, numera kanslirådet Kristina Ohlsson, Jordbruksdepartementet, och förbundsjuristen Germund Persson, Sveriges Kommuner och Landsting. Kammaråklagaren Mats Palm, Utvecklingscentrum Stockholm, förordnades som expert från och med den 28 oktober 2005. Elin Forsgren entledigades från och med den 14 november 2005 och från samma dag förordnades juristen Camilla Lööv Lundin, Livsmedelsverket, som expert.

Som sekreterare anställdes från och med den 15 augusti 2005 hovrättsassessorn Henrik Fernqvist.

Utredningen har antagit namnet Sanktionsavgiftsutredningen.

Härmed överlämnas betänkande *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd* (SOU 2006:58).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna som delar utredarens bedömningar.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2006

Karl Olov Öster

/Henrik Fernqvist

Innehåll

Sammanfattning	11
Förkortningar	19
Författningsförslag	21
1. Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:000)	21
2. Förslag till förordning om ändring i livsmedels- författningen (2006:000)	25
3. Förslag till lag om ändring i lagen (2006:000) om foder och animaliska biprodukter	34
4. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:000) om foder och animaliska biprodukter	38
5. Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)	45
6. Förslag till förordning om ändring i djurskydds- författningen (1988:539)	51
1 Utredningsuppdraget och dess genomförande	57
1.1 Uppdraget.....	57
1.2 Utredningsarbetet.....	57
1.3 Några utgångspunkter	58
2 Livsmedelsregleringen	61
2.1 Författningsreglering.....	61

2.1.1	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002.....	62
2.1.2	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004.....	63
2.1.3	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004.....	64
2.1.4	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004.....	66
2.1.5	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004.....	67
2.2	Livsmedslagens syfte och tillämpningsområde.....	68
2.3	Offentlig kontroll m.m.	69
2.3.1	Livsmedelsverket.....	69
2.3.2	Länsstyrelserna.....	70
2.3.3	De kommunala nämnderna	71
2.4	Sanktionsbestämmelser.....	71
2.4.1	Vite.....	72
2.4.2	Förordnande om rättelse	72
2.4.3	Straff	72
3	Regleringen beträffande foder och animaliska biprodukter	75
3.1	Författningsreglering	75
3.1.1	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005.....	76
3.1.2	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003.....	77
3.1.3	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002.....	77
3.2	Syftet med och tillämpningsområdet för lagen om foder och animaliska biprodukter	78
3.2.1	Vilda djur som foder	79
3.2.2	Förbud mot att släppa ut foder på marknaden.....	79
3.3	Offentlig kontroll m.m.	79
3.4	Sanktionsbestämmelser.....	81

4	Djurskyddsregleringen.....	83
4.1	Författningsreglering.....	83
4.1.1	EG-förordningar av väsentlig betydelse för djurskyddet	84
4.2	Syfte och tillämpningsområde.....	85
4.3	Krav på djurhållning och djurskötsel.....	86
4.3.1	Foder, vatten och tillsyn	86
4.3.2	Stall och andra förvaringsutrymmen	86
4.3.3	Djurmiljö m.m.	87
4.3.4	Transport.....	88
4.3.5	Sjukdom och operativa ingrepp m.m.	89
4.3.6	Slakt och annan avlivning	90
4.3.7	Tillståndsplikt för viss djurhållning.....	90
4.3.8	Tävling med och förevisning av djur	91
4.3.9	Djurförsök	92
4.4	Offentlig kontroll m.m.	93
4.4.1	Djurskyddsmyndigheten.....	93
4.4.2	Länsstyrelserna	93
4.4.3	De kommunala nämnderna	94
4.5	Sanktionsbestämmelser m.m.....	95
4.5.1	Förbud att ha hand om djur.....	95
4.5.2	Omhändertagande av djur.....	96
4.5.3	Straff	97
5	Probleminventering	99
5.1	Några utgångspunkter	99
5.2	Kontrollmyndigheternas syn på det nuvarande sanktionssystemet	100
5.3	Överträdelse, anmälningar och lagföring.....	101
5.4	Överväganden	104

6	Sanktionsavgift som påföljd i allmänhet.....	105
6.1	Allmänt om sanktionsavgifter	105
6.2	Sanktionsavgifternas användningsområde och utformning.....	105
6.3	Miljösanktionsavgift.....	107
6.3.1	Systemets konstruktion.....	107
6.3.2	Utvärdering av systemet med miljösanktionsavgifter	108
6.3.3	Avgiftens förhållande till straff	109
6.3.4	Förslag till förändringar av systemet med miljösanktionsavgifter	110
6.4	Sanktionsavgift enligt arbetsmiljölagen	110
6.5	Sanktionsavgift enligt produktsäkerhetslagen.....	111
6.6	Byggnadsavgift, tilläggsavgift och särskild avgift.....	112
6.7	Sanktionsavgifter på andra rättsområden.....	113
7	Bör sanktionsavgift införas som påföljd i nu aktuella lagar?	115
7.1	Behovet av förbättringar inom det nuvarande sanktionssystemet	115
7.2	En diskussion om skäl mot att införa sanktionsavgifter.....	116
7.3	Skäl för att införa sanktionsavgifter	118
7.4	Slutsats	120
8	Utformningen av ett sanktionsavgiftssystem	121
8.1	Några utgångspunkter	121
8.1.1	Författningsmodell	121
8.1.2	Den särskilda avgiften i djurskyddslagen	122
8.1.3	Systemet med miljösanktionsavgifter.....	122
8.1.4	Det straffrättsliga systemets betydelse för sanktionsavgifter	123
8.1.5	Europakonventionen	124

8.2	Vilka överträdelser skall omfattas?	126
8.2.1	Generella kriterier.....	126
8.2.2	Bemyndigande till de centrala kontrollmyndigheterna?.....	128
8.2.3	Urvalet av bestämmelser	130
8.2.4	Generella eller specifika hänvisningar	135
8.3	Sanktionsavgiftens storlek.....	136
8.3.1	Avgiftsbeloppet	136
8.3.2	Avgift i förhållande till företags storlek.....	137
8.3.3	Upprepade eller alltjämt pågående överträdelser.....	138
8.4	Skatterättsliga konsekvenser	139
8.5	Uppsåt eller oaktsamhet kontra strikt ansvar	140
8.6	Vilken myndighet skall besluta om påförande av avgift?	141
8.7	Hur skall sanktionsavgift påföras?.....	143
8.8	Tillfälle att yttra sig.....	144
8.9	Delgivning	146
8.10	Betalning av sanktionsavgift.....	147
8.11	Verkställighet	149
8.12	Dubbla sanktioner?	150
8.12.1	Straff och sanktionsavgift	150
8.12.2	Företagsbot	152
8.13	Befrielse från avgift	154
8.14	Preskription.....	158
8.15	Överklagande	159
9	Konsekvensändringar i djurskyddslagen	161
9.1	Förbud att hålla djur och omhändertagande av djur.....	161
9.1.1	Bör beslut om sanktionsavgift kunna föranleda förbud att hålla djur?	161
9.1.2	Bör beslut om sanktionsavgift kunna föranleda omhändertagande av djur?	163
9.1.3	Behov av ett centralt register	163

9.2	Straffbestämmelsen i 36 § djurskyddslagen	165
10	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	167
10.1	Ikraftträdande.....	167
10.2	Övergångsbestämmelser	167
11	Konsekvensbedömning	169
11.1	Statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser	170
11.1.1	Kontrollmyndigheterna	170
11.1.2	Kontrollobjekten.....	172
11.1.3	Domstolar, polis och åklagare	172
11.2	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	173
11.3	Övriga konsekvenser.....	173
12	Författningskommentar	175
12.1	Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)....	175
12.2	Förslag till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (1988:539)	184
12.3	Paragrafnycklar.....	187
Bilaga		189
Kommittédirektiv		189

Sammanfattning

Uppdraget

Sanktionsavgiftsutredningen (Sanku) har haft i uppdrag att göra en översyn av sanktionsbestämmelserna i djurskydds-, foder- och livsmedelslagarna och överväga om dessa bör kompletteras alternativt ersättas med bestämmelser om sanktionsavgifter.

Om Sanku skulle finna att sanktionsavgifter bör införas, har utredningen särskilt haft att överväga om avgiften skall införas som ett komplement till eller ersättning för straffrättsliga ingripanden.

I uppdraget har ingått att lägga fram fullständiga förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder.

Nuvarande sanktionsbestämmelser

Av rapporter med sammanställningar över kontrollmyndigheternas inspektioner framgår att det begås ett stort antal mindre allvarliga överträdelse på aktuella områden. De företrädare för kontrollmyndigheterna som Sanku träffat har bekräftat den bilden.

Livsmedel, foder och djur hanteras av ett synnerligen stort antal företag och personer. Regelverken är mycket omfattande och komplexiteten är stor. Brister påträffas med stor frekvens vid kontrollmyndigheternas inspektioner. Enligt statistik från Brottsförebyggande rådet är det emellertid få personer som lagförs för brott mot djurskydds-, foder- och livsmedelslagarna.

Det kan således konstateras att endast en mycket liten andel av överträdelserna beivras genom lagföring. Sannolikheten för att någon som bryter mot aktuell lagstiftning bestraffas är följaktligen låg. Den straffrättsliga regleringen fungerar därmed inte som den är avsedd att göra. Övriga sanktioner, vite och rättelse på den felandes bekostnad, har delvis andra syften och kan inte ersätta ett fungerande straffrättsligt system. Det är därför enligt Sankus

bedömning en angelägen uppgift att lägga fram förslag som på ett bättre sätt kan möta behovet av effektiva sanktioner.

Införande av sanktionsavgifter

Flera omständigheter talar för ett införande av sanktionsavgifter. De erbjuder ett enklare och snabbare beivrande av regelbrotten. Erfarenheterna av sanktionsavgifter har varit goda på andra områden.

Den största delen av författningsregleringen på aktuella områden återfinns i EG-förordningar. Gemenskapsrätten ställer krav på att påföljderna för överträdelser av EG-bestämmelser är effektiva, proportionella och avskräckande. Sanku bedömer att sanktionsavgifter i högre grad än straff uppfyller dessa krav beträffande de mindre allvarliga överträdelserna.

Eftersom sanktionsavgiften fyller en likartad funktion som en straffpåföljd, kan avgiften i viss utsträckning ersätta straff. Det innebär att utredningsarbetet beträffande vissa regelbrott flyttas från polis och åklagare till kontrollmyndigheterna. Det övervägande antalet överträdelser som omfattas av den aktuella lagstiftningen upptäcks av kontrollmyndigheterna, som också i allmänhet har bättre förutsättningar att utreda dem. En sådan förändring kan få till följd att fler överträdelser än tidigare beivras.

En annan fördel är att sanktionsavgift, till skillnad från straff, kan åläggas såväl fysiska som juridiska personer. En betydande andel av regelbrotten begås i verksamheter som bedrivs i bolagsform. Det kan i många fall tyckas lämpligare att bolaget och inte någon i bolaget verksam person åläggs ansvar för de överträdelser som här kan komma ifråga.

Det finns visserligen skäl som kan tala mot ett införande av sanktionsavgifter. Sammantaget bedömer Sanku emellertid att skälen för väger tyngre än skälen mot ett införande och föreslår därför att sanktionsavgifter införs på aktuella områden.

Utgångspunkter för författningsregleringen

Sanku föreslår att bestämmelserna om sanktionsavgifter införs i livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter samt djurskyddslagen med tillhörande förordningar. Många kontroll-

objekt har verksamhet som faller under mer än en av dessa lagar. Ansvar för den offentliga kontrollen utövas i stor utsträckning av samma myndigheter. Av dessa skäl har Sanku bedömt det som angeläget att regleringen på de tre områdena är enhetligt utformad.

En stor andel av den offentliga kontrollen utövas av kommunerna. Kontrollen utförs av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Samma nämnder har i dag att tillämpa bestämmelserna om miljösanktionsavgifter. Systemet med miljösanktionsavgifter fungerar väl. Sanku har mot den bakgrunden funnit att detta system bör utgöra en utgångspunkt för utformningen av bestämmelserna om sanktionsavgifter på nu aktuella områden.

De sanktionsavgifter Sanku föreslår har ett avskräckande syfte. Det kan därför inte uteslutas att artikel 6 i Europakonventionen är tillämplig på avgiftsförfarandet. Sanku har därför utformat reglerna så att de rättssäkerhetsgarantier som följer av artikeln uppfylls. Vid reglernas utformning har Sanku därutöver beaktat att vissa straffrättsliga principer är analogt tillämpliga på ett system med sanktionsavgifter.

Överträdelser som kan medföra sanktionsavgift

Det huvudsakliga skälet för att införa sanktionsavgifter är att uppnå en effektivisering. Systemet bör därför bygga på kriterierna enkelhet, tydlighet, schablonisering och snabb handläggning. Det innebär att långt ifrån alla överträdelser lämpar sig för att omfattas av en sådan ordning.

Av Sankus direktiv framgår att endast mindre allvarliga överträdelser i detta sammanhang bör förenas med en sanktionsavgift. De aktuella bestämmelserna syftar till att direkt eller indirekt skydda viktiga värden. Det är därför svårt att bedöma vilka regelbrott som är att anse som mindre allvarliga. Till denna kategori bör det emellertid enligt Sankus bedömning inte bli aktuellt att hänföra överträdelser som direkt kan medföra risker för skador på människors eller djurs hälsa eller på miljön. I stället bör till kategorin mindre allvarliga i första hand hänföras överträdelser av administrativ natur. För dessa överträdelser kan en sanktionsavgift förväntas vara ett effektivt styrmedel.

Att systemet skall bygga på snabb handläggning medför vidare att sanktionsavgifter bör utlösas endast av lätt konstaterbara över-

trädelsor för vilka utredningsinslaget är begränsat. Av samma skäl bör avgift inte komma ifråga om mer ingående bedömningar behöver göras. De bestämmelser vars efterlevnad skall garanteras genom hot om avgift bör vara klara och tydliga.

Vid införandet av ett system med sanktionsavgifter bör endast överträdelsor och bestämmelser som tydligt uppfyller samtliga uppställda kriterier komma ifråga. Efter det att systemet tagits i bruk och utvärderats kan det övervägas om kretsen av regelbrott som skall sanktioneras i sådan ordning bör utvidgas.

Vilka överträdelsor som kan föranleda sanktionsavgift skall närmare framgå av livsmedelsförordningen, förordningen om foder och animaliska biprodukter samt djurskyddsförordningen. Sankus urval omfattar cirka hundra möjliga överträdelsor som är relativt jämnt fördelade på de tre områdena. Urvalet avser företrädesvis överträdelsor av krav på anmälan, registrering, godkännande, journalföring och utbildning.

Sanktionsavgiftens storlek

En förutsättning för att systemet skall vara enkelt, tydligt och handläggningen snabb är att det är lätt att avgöra hur stor avgift en överträdelse skall medföra. Avgift bör därför utgå enligt en på förhand fastställd taxa. Det ger vidare en god förutsägbarhet, något som är viktigt från rättssäkerhetssynpunkt. Storleken på avgiften för respektive överträdelse kommer att framgå av livsmedelsförordningen, förordningen om foder och animaliska biprodukter samt djurskyddsförordningen.

Den lägsta avgiften för en enskild överträdelse föreslås bli 2 000 kr och den högsta 10 000 kr. Den lägsta avgiften kommer enligt Sankus förslag att utgå vid bl.a. underlåtenhet att anmäla och registrera verksamhet. Den högsta avgiften föreslås bli påförd vid drift av tillståndspliktig verksamhet utan att tillstånd eller godkännande meddelats. På en avgiftsnivå däremellan, 6 000 kr, placeras överträdelsor av krav på bl.a. journalföring och utbildning.

Vid upprepade eller fortsatta överträdelsor kan dubbel avgift tas ut. En förutsättning för förhöjd avgift vid upprepade överträdelsor är att det nya regelbrottet sker inom två år från det tidigare beslutet om sanktionsavgift. På samma sätt får förhöjd avgift vid fortsatt överträdelse tas ut endast om den ålagde fått skälig tid att vidta rättelse.

Enligt förslaget kommer samma avgift att tas ut oavsett vem som begått överträdelsen. Sanku har bedömt att det inte finns tillräckliga skäl för att differentiera avgiften utifrån faktorer såsom storlek på bolag eller dylikt.

Uppsåt eller oaktsamhet kontra strikt ansvar

En avgiftsskyldighet som bygger på strikt ansvar bidrar till en förenkling och effektivisering av sanktionssystemet. Sanku har bedömt att ett strikt ansvar är försvarbart från rättssäkerhetssynpunkt och att en sådan ordning bidrar till en enhetlig tillämpning. Sanktionsavgift skall därför enligt förslaget tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Med hänsyn till det strikta ansvaret bör det finnas en möjlighet att underlåta att påföra avgift i de fall detta skulle framstå som orättfärdigt. Sanktionsavgift skall därför inte påföras när det föreligger särskilda skäl mot detta.

Sanktionsavgift beslutas av kontrollmyndigheten

Det huvudsakliga skälet till att införa sanktionsavgifter är att uppnå en effektivisering. Ett förfarande där kontrollmyndigheten måste ansöka hos domstol för utdömande kan i viss mån sägas motverka det syftet. Effektivitetsskäl talar därför starkt för att den myndighet som utövar offentlig kontroll ges rätt att besluta om avgift.

Den av Sanku föreslagna utformningen av sanktionsavgiftssystemet lämpar sig väl för prövning av förvaltningsmyndighet, både statliga och kommunala. Avgiften skall påföras när objektiva förutsättningar föreligger utan hänsyn till graden av klandervärdhet. Avgiftsbeloppet skall bestämmas enligt en fastställd taxa med relativt låga nivåer. Utrymmet för bedömningar är högst begränsat.

Sanku föreslår därför att den myndighet som utövar offentlig kontroll, dvs. i stor utsträckning en kommunal nämnd, ges rätt att besluta om sanktionsavgift. Beslutet skall enligt förslaget gälla som domstols dom. Den ålagde har rätt att överklaga beslutet till länsrätten.

Tillfälle att yttra sig samt delgivning av beslut

Enligt Sankus bedömning bör den som riskerar sanktionsavgift utan undantag ges tillfälle att yttra sig över kontrollmyndigheternas iakttagelser. Det är en förutsättning för materiellt riktiga avgöranden och systemets legitimitet.

Fristen för betalning av sanktionsavgiften och fristen för överklagande av beslutet om avgift bör enligt Sankus bedömning löpa från den tidpunkt när den ålagde fick del av beslutet. För att en sådan ordning skall fungera bör beslutet om att ta ut sanktionsavgift delges den ålagde.

Betalning och verkställighet

Syftet med att införa sanktionsavgifter är som tidigare nämnts främst att uppnå en effektivisering. Av det skälet bör betalningsfristen inte vara alltför lång. Mot bakgrund av den måttliga avgiftsnivån har Sanku bedömt en frist om 30 dagar från delgivning av beslutet som tillräcklig. Sanktionsavgiften föreslås tillfalla staten.

Sanktionsavgiften skall vara en snabb och effektiv reaktion från samhällets sida på mindre allvarliga överträdelser. Sanku har därför bedömt det som angeläget att verkställighet kan ske relativt snabbt. Enligt förslaget får ett beslut om sanktionsavgift efter sista bestämda betalningsdagen verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft. Verkställighet kan således ske trots att beslutet överklagas. Vid ett överklagande kan domstolen emellertid skjuta upp verkställigheten.

Inga dubbla sanktioner

I Sankus uppdrag har ingått att särskilt överväga om sanktionsavgiften skall införas som ett komplement till eller ersättning för straffrättsliga ingripanden. Uppdraget har även omfattat att särskilt överväga hur sanktionsavgifterna bör förhålla sig till systemet med företagsbot.

Sanku anser att dubbla sanktioner inger stora betänkligheter och bör undvikas.

De överträdelser som föreslås kunna medföra sanktionsavgift är mindre allvarliga. Något behov att utöver avgift också ha möjlighet till ett straffrättsligt ingripande finns inte för dessa regelbrott.

Sanku föreslår därför att de överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift undantas från det straffbara området.

En förutsättning för att företagsbot skall kunna påföras är att brott har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Den av Sanku föreslagna avkriminaliseringen innebär därför att företagsbot inte kan åläggas för de överträdelser som kan medföra sanktionsavgift.

Inte heller vite och sanktionsavgift bör kunna beslutas för samma överträdelse. Sanku föreslår därför att om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, sanktionsavgift inte får påföras för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Preskription

Sanktionsavgifter uppvisar stora likheter med ett bötesstraff. På samma sätt som för straff bör det därför finnas bestämmelser om under hur lång tid ansvar kan utkrävas och beslutad avgift kan krävas in. Sådana bestämmelser finns i andra system med sanktionsavgifter.

Sanku föreslår att sanktionsavgift får beslutas endast om den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna att besluta om avgift har inträffat. Tvåårsfristen överensstämmer med preskriptionstiden för brott mot livsmedelslagen samt lagen om foder och animaliska biprodukter.

Enligt Sankus förslag bortfaller en beslutad sanktionsavgift om verkställighet inte skett inom fem år från det att beslutet har vunnit laga kraft. Femårsfristen överensstämmer med motsvarande frist för ådömda böter och utdömda viten.

Följdändringar och genomförande

Enligt Sankus förslag kommer sanktionsavgifter i viss utsträckning ersätta straff. Det förhållandet bör enligt Sankus bedömning föranleda ändring av bestämmelserna om djurförbud och omhändertagande av djur. Enligt förslaget skall länsstyrelsen meddela förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur för den som vid upprepade tillfällen ålagts sanktionsavgift enligt djurskyddslagen. Förslaget innebär vidare att länsstyrelsen skall besluta att ett djur skall tas om hand genom polismyndighetens försorg om den

som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen ålagts sanktionsavgift enligt djurskyddslagen. Införandet av sanktionsavgifter medför även en mindre följdändring i straffbestämmelsen i djurskyddslagen.

Sanku redovisar även vissa konsekvensbedömningar.

Förslagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2007. I fråga om överträdelse som skett före författningsförslagets ikraftträdande skall äldre bestämmelser tillämpas.

Förkortningar

DF	Djurskyddsförordningen (1988:539)
DFS	Djurskyddsmyndighetens författningssamling
Dir.	Kommittédirektiv
DL	Djurskyddslagen (1988:534)
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
FodF	Förordningen (2006:000) om foder och animaliska biprodukter
FodL	Lagen (2006:000) om foder och animaliska biprodukter
Kap.	Kapitel
LivsF	Livsmedelsförordningen (2006:000)
LIVSFS	Livsmedelsverkets författningssamling
LivsL	Livsmedelslagen (2006:000)
NFS	Naturvårdsverkets författningssamling
Prop.	Proposition
Sanku	Sanktionsavgiftsutredningen
SFS	Svensk författningssamling
SJVFS	Statens jordbruksverks författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
ÄFodL	Lagen (1985:295) om foder
ÄLivsF	Livsmedelsförordningen (1971:807)
ÄLivsL	Livsmedelslagen (1971:511)

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:000)

Härigenom föreskrivs i fråga om livsmedelslagen (2006:000)¹

dels att 30 och 31 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen införs tio nya paragrafer, 30 a–j §§, samt närmast före 30 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 §

Om en sådan gärning som avses i 29 § är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt 29 § döms inte, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Till ansvar enligt 29 § döms inte, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling *eller kan föranleda sanktionsavgift enligt 30 a §.*

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, döms inte till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Sanktionsavgifter

30 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i denna

¹ Enligt lydelse prop. 2005/06:128.

lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen.

Avgiftens storlek skall framgå av föreskrifterna. Avgiften skall uppgå till minst 2 000 kronor och högst 20 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms, skall hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

30 b §

En sanktionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Sanktionsavgiften skall dock inte tas ut om det finns särskilda skäl mot detta.

Sanktionsavgiften skall tillfalla staten.

30 c §

Den myndighet som utövar offentlig kontroll beslutar om sanktionsavgift.

Innan myndigheten beslutar om en avgift, skall den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

30 d §

Ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift skall delges den avgiftsskyldige.

30 e §

En beslutad sanktionsavgift skall betalas inom trettio dagar

efter det att beslutet har delgetts enligt 30 d §.

Ett beslut om sanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft.

30 f §

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, får sanktionsavgift inte beslutas för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

30 g §

En sanktionsavgift får inte beslutas, om den som anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna enligt 30 a § att besluta om avgift har inträffat.

30 h §

En beslutad sanktionsavgift faller bort, om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet vunnit laga kraft.

30 i §

En sanktionsavgift skall återbetalas, om betalningsansvaret har upphävts genom beslut som vunnit laga kraft.

Ränta på sanktionsavgift som återbetalas enligt första stycket lämnas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgiften återbetalas.

30 j §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter skall betalas.

31 §

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen. *Ett beslut om sanktionsavgift får dock överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövnings-tillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.
 2. I fråga om överträdelse som skett före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas.

2. Förslag till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:000)

Härigenom föreskrivs att det i livsmedelsförordningen (2006:000) skall införas fem nya paragrafer, a–e §§, närmast före a § en ny rubrik samt en bilaga av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Sanktionsavgifter

a §

Sanktionsavgift enligt 30 a § livsmedelslagen (2006:000) skall tas ut för överträdelser av de bestämmelser och med de belopp som anges i bilagan till denna förordning.

b §

Om den som ålagts sanktionsavgift inte upphör med överträdelsen, skall ny avgift för överträdelsen tas ut med dubbla det belopp som anges i bilagan till denna förordning, dock högst 20 000 kronor vid varje tillfälle.

En ny avgift får tas ut endast om den som ålagts avgift har fått skälig tid att vidta rättelse.

c §

Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den ålagde därefter upprepar en sådan överträdelse, skall avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla det belopp som anges i bilagan till denna förordning, dock högst 20 000 kronor vid varje tillfälle.

Första stycket gäller endast överträdelser som upprepas inom två år från det tidigare beslutet om sanktionsavgift.

d §

Livsmedelsverket får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter skall betalas.

e §

Om ett beslut om sanktionsavgifter efter överklagande upphävs, ändras eller fastställs genom en dom som har vunnit laga kraft, skall domstolen snarast skicka en kopia av domen till Kammarkollegiet och ange vilket datum domen har vunnit laga kraft.

Domstolen skall på motsvarande sätt snarast underrätta Kammarkollegiet om den beslutar att ett överklagat beslut om sanktionsavgift tills vidare inte skall gälla, eller om ett sådant beslut om verkställighetsförbud upphävs.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2007.

*Bilaga***Sanktionsavgifter med stöd av 30 a § livsmedelslagen
(2006:000)**

1. Kommissionens förordning (EEG) nr 1538/91 av den 5 juni 1991 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 1906/90 om vissa handelsnormer för fjäderfäkött²

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- artikel 11.1	6 000 kr
- artikel 11.2 andra och tredje meningen	6 000 kr

2. Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel³

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- artikel 8.1 a	2 000 kr

² EUT L 143, 7.6.1991, s. 11 (Celex 31991R1538).

³ EUT L 198, 22.7.1991, s. 1 (Celex 31991R2092).

3. Kommissionens förordning (EEG) nr 207/93 av den 29 januari 1993 om definition av innehållet i bilaga 6 till förordning (EEG) nr 2092/91 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter samt om tillämpningsföreskrifter för artikel 5.4 i den förordningen⁴

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- artikel 3.1 b	6 000 kr

4. Kommissionens förordning (EG) nr 2815/98 av den 22 december 1998 om saluföringsnormer för olivolja⁵

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- artikel 4.1	6 000 kr

5. Kommissionens förordning (EG) nr 1825/2000 av den 25 augusti 2000 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1760/2000 när det gäller märkning av nötkött och nötköttsprodukter⁶

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- artikel 1 såvitt avser användning av ett heltäckande registreringssystem och innehållet i detta system	6 000 kr

⁴ EUT L 25, 2.2.1993, s. 5 (Celex 31993R0207).

⁵ EUT L 349, 24.12.1998, s. 56 (Celex 31998R2815).

⁶ EUT L 216, 26.8.2000, s. 8 (Celex 32000R1825).

6. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet⁷

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
-------------	---------------

- artikel 18.2 såvitt avser livsmedel eller ämne som är avsett för eller som kan antas ingå i ett livsmedel	6 000 kr
---	----------

- artikel 18.3 såvitt avser livsmedelsföretagarna	6 000 kr
---	----------

7. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder⁸

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
-------------	---------------

- artikel 4.2	6 000 kr
---------------	----------

⁷ EUT L 31, 1.2.2002, s. 1 (Celex 32002R0178).

⁸ EUT L 268, 18.10.2003, s. 1 (Celex 32003R1829).

8. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2065/2003 av den 10 november 2003 om rökaremer som används eller är avsedda att användas i eller på livsmedel⁹

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- artikel 4.2	6 000 kr

9. Kommissionens förordning (EG) nr 2295/2003 av den 23 december 2003 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 1907/90 om vissa handelsnormer för ägg¹⁰

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- artikel 26	6 000 kr
- artikel 27	6 000 kr

10. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien¹¹

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- artikel 6.2	2 000 kr
- artikel 6.3 jämte 5 § andra stycket 2 i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:02) om livsmedelshygien	10 000 kr

⁹ EUT L 309, 26.11.2003, s. 1 (Celex 32003R2065).

¹⁰ EUT L 340, 24.12.2003, s. 16 (Celex 32003R2295).

¹¹ EUT L 139, 30.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0852).

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- bilaga 1 del A punkt 8	6 000 kr
- bilaga 1 del A punkt 9	6 000 kr

11. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung¹²

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- bilaga III avsnitt I kapitel VI punkt 5	6 000 kr
- bilaga III avsnitt I kapitel VI punkt 6	6 000 kr
- bilaga III avsnitt II kapitel VI punkt 6	6 000 kr
- bilaga III avsnitt II kapitel VI punkt 7	6 000 kr
- bilaga III avsnitt III punkt 3 i	6 000 kr
- bilaga III avsnitt III punkt 3 j	6 000 kr
- bilaga III avsnitt VII kapitel I punkt 3	6 000 kr
- bilaga III avsnitt XIV kapitel II punkt 1	6 000 kr
- bilaga III avsnitt XV kapitel II punkt 1	6 000 kr

¹² EUT L 139, 30.4.2004, s. 55 (Celex 32004R0853).

12. Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 1983:2) om berikning av vissa livsmedel

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
--------------------	----------------------

- 2 § utom såvitt avser införsel	6 000 kr
----------------------------------	----------

13. Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2000:15) om livsmedel för speciella medicinska ändamål

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
--------------------	----------------------

- 11 § utom såvitt avser import och införsel	2 000 kr
--	----------

14. Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
--------------------	----------------------

- 7 §	2 000 kr
-------	----------

15. Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:22) om kontroll vid handel med animaliska livsmedel inom den Europeiska unionen

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
--------------------	----------------------

- 4 §	6 000 kr
-------	----------

- 5 §	6 000 kr
-------	----------

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- 6 §	6 000 kr
- 7 §	6 000 kr

3. Förslag till lag om ändring i lagen (2006:000) om foder och animaliska biprodukter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:000) om foder och animaliska biprodukter¹³

dels att 30 och 31 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen införs tio nya paragrafer, 30 a–j §§, samt närmast före 30 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 §

Om en gärning som avses i 29 § är att anse som ringa, döms inte till ansvar.

Till ansvar enligt 29 § döms inte, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Till ansvar enligt 29 § döms inte, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling *eller kan föranleda sanktionsavgift enligt 30 a §.*

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, döms inte till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Sanktionsavgifter

30 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen.

Avgiftens storlek skall framgå av föreskrifterna. Avgiften skall uppgå till minst 2 000 kronor och högst 20 000 kronor. När

¹³ Enligt lydelse prop. 2005/06:128.

avgiftens storlek bestäms, skall hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

30 b §

En sanktionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Sanktionsavgiften skall dock inte tas ut om det finns särskilda skäl mot detta.

Sanktionsavgiften skall tillfalla staten.

30 c §

Den myndighet som utövar offentlig kontroll beslutar om sanktionsavgift.

Innan myndigheten beslutar om en avgift, skall den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

30 d §

Ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift skall delges den avgiftsskyldige.

30 e §

En beslutad sanktionsavgift skall betalas inom trettio dagar efter det att beslutet har delgetts enligt 30 d §.

Ett beslut om sanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft.

30 f §

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, får sanktionsavgift inte beslutas för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

30 g §

En sanktionsavgift får inte beslutas, om den som anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna enligt 30 a § att besluta om avgift har inträffat.

30 h §

En beslutad sanktionsavgift faller bort, om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet vunnit laga kraft.

30 i §

En sanktionsavgift skall återbetalas, om betalningsansvaret har upphävts genom beslut som vunnit laga kraft.

Ränta på sanktionsavgift som återbetalas enligt första stycket lämnas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgiften återbetalas.

30 j §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter skall betalas.

31 §

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen. *Ett beslut om sanktionsavgift får dock överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.
 2. I fråga om överträdelse som skett före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas.

4. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:000) om foder och animaliska biprodukter

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2006:000) om foder och animaliska biprodukter skall införas fem nya paragrafer, a–e §§, närmast före a § en ny rubrik samt en bilaga av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Sanktionsavgifter

a §

Sanktionsavgift enligt 30 a § lagen (2006:000) om foder och animaliska biprodukter skall tas ut för överträdelser av de bestämmelser och med de belopp som anges i bilagan till denna förordning.

b §

Om den som ålagts sanktionsavgift inte upphör med överträdelsen, skall ny avgift för överträdelsen tas ut med dubbla det belopp som anges i bilagan till denna förordning, dock högst 20 000 kronor vid varje tillfälle.

En ny avgift får tas ut endast om den som ålagts avgift har fått skälig tid att vidta rättelse.

c §

Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den ålagde därefter upprepar en sådan överträdelse, skall avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla det belopp som anges i bilagan till denna förordning.

dock högst 20 000 kronor vid varje tillfälle.

Första stycket gäller endast överträdelser som upprepas inom två år från det tidigare beslutet om sanktionsavgift.

d §

Jordbruksverket får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter skall betalas.

e §

Om ett beslut om sanktionsavgifter efter överklagande upphävs, ändras eller fastställs genom en dom som har vunnit laga kraft, skall domstolen snarast skicka en kopia av domen till Kammarkollegiet och ange vilket datum domen har vunnit laga kraft.

Domstolen skall på motsvarande sätt snarast underrätta Kammarkollegiet om den beslutar att ett överklagat beslut om sanktionsavgift tills vidare inte skall gälla, eller om ett sådant beslut om verkställighetsförbud upphävs.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2007.

*Bilaga***Sanktionsavgifter med stöd av 30 a § lagen (2006:000)
om foder och animaliska biprodukter**

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001 av den 22 maj 2001 om fastställande av bestämmelser för förebyggande, kontroll och utrotning av vissa typer av transmissibel spongiform encefalopati¹⁴

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- bilaga IV avsnitt II punkt B c	6 000 kr
- bilaga IV avsnitt II punkt B c ii tredje strecksatsen	6 000 kr
- bilaga IV avsnitt II punkt C a	6 000 kr
- bilaga IV avsnitt II punkt C a ii tredje strecksatsen	6 000 kr
- bilaga IV avsnitt II punkt D c	6 000 kr
- bilaga IV avsnitt II punkt D c ii tredje strecksatsen	6 000 kr

¹⁴ EUT L 147, 31.5.2001, s. 1 (Celex 32001R0999), ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 1292/2005 av den 5 augusti 2005 om ändring av bilaga IV till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001 avseende djurfoder, EUT L 205, 6.8.2005, s. 3 (Celex 32005R1292).

2. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet¹⁵

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
-------------	---------------

- artikel 18.2 såvitt avser foder eller ämne som är avsett för eller som kan antas ingå i ett foder	6 000 kr
---	----------

- artikel 18.3 såvitt avser foderföretagarna	6 000 kr
--	----------

3. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel¹⁶

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
-------------	---------------

- artikel 7.2 jämte bilaga II kapitel III, V och X ¹⁷	6 000 kr
--	----------

- artikel 9 jämte bilaga II kapitel IV och V	6 000 kr
--	----------

- artikel 10.1	10 000 kr
----------------	-----------

- artikel 11.1	10 000 kr
----------------	-----------

¹⁵ EUT L 31, 1.2.2002, s. 1 (Celex 32002R0178).

¹⁶ EUT L 273, 10.10.2002, s. 1 (Celex 32002R1774).

¹⁷ Kapitel X tillagt genom kommissionens förordning (EG) nr 93/2005 av den 19 januari 2005 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002 beträffande bearbetning av animaliska biprodukter från fisk och handelsdokument för transporten av animaliska biprodukter, EUT L 19, 21.1.2005, s. 34 (Celex 32005R0093).

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- artikel 12.1	10 000 kr
- artikel 13.1	10 000 kr
- artikel 14.1	10 000 kr
- artikel 15.1	10 000 kr
- artikel 17.1	10 000 kr
- artikel 18.1	10 000 kr

4. Kommissionens förordning (EG) nr 811/2003 av den 12 maj 2003 om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002 avseende förbud mot återanvändning inom arten för fisk, nedgrävning och förbränning av animaliska biprodukter samt vissa övergångsbestämmelser¹⁸

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- artikel 9	6 000 kr
- bilaga I B	6 000 kr

5. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder¹⁹

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- artikel 16.2	6 000 kr

¹⁸ EUT L 117, 13.5.2003, s. 14 (Celex 32003R0811).

¹⁹ EUT L 268, 18.10.2003, s. 1 (Celex 32003R1829).

6. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien²⁰

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- artikel 9.2 a jämte artikel 11 a	2 000 kr
- artikel 10 jämte artikel 11 b	10 000 kr
- bilaga I del A II punkt 2	6 000 kr

7. Kommissionens förordning (EG) nr 181/2006 av den 1 februari 2006 om tillämpning av förordning (EG) nr 1774/2002 när det gäller andra organiska gödningsmedel och jordförbättringsmedel än naturgödsel och om ändring av den förordningen²¹

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- artikel 7	6 000 kr

8. Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1993:177) om foder

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- 3 §	2 000 kr
- 5 §	2 000 kr
- 6 § första, tredje eller fjärde styckena	2 000 kr

²⁰ EUT L 35, 8.2.2005, s. 1 (Celex 32005R0183).

²¹ EUT L 29, 2.2.2006, s. 31 (Celex 32006R0181).

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- 6 b §	6 000 kr
- 13 § fjärde stycket	6 000 kr
- 17 f §	6 000 kr
- 21 i §	6 000 kr
- 21 j § första stycket	6 000 kr
- 28 § andra meningen	6 000 kr
- 35 a § fjärde stycket	6 000 kr

5. Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

Härigenom föreskrivs i fråga om djurskyddslagen (1988:534)²²

dels att 29, 31, 36, 36 a och 38 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen införs tio nya paragrafer, 37 a–j §§, samt närmast före 37 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §²³

Länsstyrelsen skall meddela förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur för den som

1. inte följer ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat enligt 26 § och som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,

2. allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur,

3. har misshandlat ett djur,

4. har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, eller

5. vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36 eller 36 a § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §.

Förbud skall inte meddelas, om det är uppenbart att ett upprepande inte kommer att inträffa.

Om den mot vilken förbudet riktas är ägare av djuret, får länsstyrelsen dessutom ålägga honom att göra sig av med det och förbjuda honom att skaffa djur över huvud taget eller ett visst slag av djur.

Förbudet kan avse viss tid eller gälla tills vidare.

Länsstyrelsen skall meddela förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur för den som

1. inte följer ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat enligt 26 § och som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,

2. allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur,

3. har misshandlat ett djur,

4. har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken,

5. vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36 eller 36 a § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §, eller

6. vid upprepade tillfällen ålagts sanktionsavgift enligt 37 a §.

²² Lagen omtryckt 2003:1077.

²³ Enligt lydelse prop. 2005/06:128.

31 §²⁴

Länsstyrelsen skall besluta att ett djur skall tas om hand genom polismyndighetens försorg om

1. djuret otillbörligt utsatts för lidande och detta inte rättas till efter tillsägelse av kontrollmyndigheten,

2. ett beslut som meddelats enligt 26 § inte följs och beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,

3. ett beslut som meddelats enligt 29 § inte följs,

4. den som har djuret i sin vård har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken, *eller*

5. den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36 eller 36 a § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §.

Länsstyrelsen skall besluta att ett djur skall tas om hand genom polismyndighetens försorg om

1. djuret otillbörligt utsatts för lidande och detta inte rättas till efter tillsägelse av kontrollmyndigheten,

2. ett beslut som meddelats enligt 26 § inte följs och beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,

3. ett beslut som meddelats enligt 29 § inte följs,

4. den som har djuret i sin vård har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken,

5. den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36 eller 36 a § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §, *eller*

6. den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen ålagts sanktionsavgift enligt 37 a §.

36 §²⁵

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot 3, 5, 6, 8–11, 13, 14, 16–19 a eller 21 §,

2. bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av denna lag, *eller*

3. underlåter att följa ett

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot 3, 5, 6, 8–11, 13, 14, 17–19 a eller 21 §,

2. bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av denna lag, *eller*

3. underlåter att följa ett

²⁴ Enligt lydelse prop. 2005/06:128.

²⁵ Senaste lydelse 2002:550.

sådant föreläggande eller bryter mot ett sådant förbud som avses i 29 §.

Om brottet har begåtts med uppsåt och avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, döms till fängelse i högst två år.

Om gärningen är att anse som ringa skall inte dömas till ansvar.

Till ansvar enligt denna paragraf döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken.

Till ansvar enligt denna paragraf döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken *eller kan föranleda sanktionsavgift enligt 37 a §.*

36 a §²⁶

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte, om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

Om brottet har begåtts med uppsåt och avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, döms till fängelse i högst två år.

Om gärningen är att anse som ringa skall inte dömas till ansvar.

Till ansvar enligt denna paragraf döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken.

Till ansvar enligt denna paragraf döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken *eller kan föranleda sanktionsavgift enligt 37 a §.*

Sanktionsavgifter

37 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i denna

²⁶ Enligt lydelse i prop. 2005/06:128.

lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen.

Avgiftens storlek skall framgå av föreskrifterna. Avgiften skall uppgå till minst 2 000 kronor och högst 20 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms, skall hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

37 b §

En sanktionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Sanktionsavgiften skall dock inte tas ut om det finns särskilda skäl mot detta.

Sanktionsavgiften skall tillfalla staten.

37 c §

Den myndighet som utövar offentlig kontroll beslutar om sanktionsavgift.

Innan myndigheten beslutar om en avgift, skall den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

37 d §

Ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift skall delges den avgiftsskyldige.

37 e §

En beslutad sanktionsavgift skall betalas inom trettio dagar

efter det att beslutet har delgetts enligt 37 d §.

Ett beslut om sanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft.

37 f §

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, får sanktionsavgift inte beslutas för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

37 g §

En sanktionsavgift får inte beslutas, om den som anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna enligt 37 a § att besluta om avgift har inträffat.

37 h §

En beslutad sanktionsavgift faller bort, om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet vunnit laga kraft.

37 i §

En sanktionsavgift skall återbetalas, om betalningsansvaret har upphävts genom beslut som vunnit laga kraft.

Ränta på sanktionsavgift som återbetalas enligt första stycket lämnas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgiften återbetalas.

37 j §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter skall betalas.

38 §²⁷

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen.

Beslut, som en statlig förvaltningsmyndighet i särskilt fall meddelat enligt lagen, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. *Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen. *Ett beslut om sanktionsavgift får dock överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.*

Beslut, som en statlig förvaltningsmyndighet i särskilt fall meddelat enligt lagen, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra beslut av Djurskyddsmyndigheten eller någon annan statlig förvaltningsmyndighet får överklagas hos regeringen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

2. I fråga om överträdelse som skett före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas.

²⁷ Enligt lydelse i prop. 2005/06:128.

6. Förslag till förordning om ändring i djurskydds-förordningen (1988:539)

Härigenom föreskrivs att det i djurskyddsförordningen (1988:539)²⁸ skall införas fem nya paragrafer, 57 b–f §§, närmast före 57 b § en ny rubrik samt en bilaga av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Sanktionsavgifter

57 b §

Sanktionsavgift enligt 37 a § djurskyddslagen (1988:534) skall tas ut för överträdelser av de bestämmelser och med de belopp som anges i bilagan till denna förordning.

57 c §

Om den som ålagts sanktionsavgift inte upphör med överträdelserna, skall ny avgift för överträdelserna tas ut med dubbla det belopp som anges i bilagan till denna förordning, dock högst 20 000 kronor vid varje tillfälle.

En ny avgift får tas ut endast om den som ålagts avgift har fått skälig tid att vidta rättelse.

57 d §

Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den ålagde därefter upprepar en sådan överträdelse, skall avgift för den nya överträdelserna tas ut med dubbla det belopp som anges i bilagan till denna förordning, dock högst 20 000 kronor vid

²⁸ Förordningen omtryckt 2003:1124.

varje tillfälle.

Första stycket gäller endast överträdelser som upprepas inom två år från det tidigare beslutet om sanktionsavgift.

57 e §

Djurskyddsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter skall betalas.

57 f §

Om ett beslut om sanktionsavgifter efter överklagande upphävs, ändras eller fastställs genom en dom som har vunnit laga kraft, skall domstolen snarast skicka en kopia av domen till Kammarkollegiet och ange vilket datum domen har vunnit laga kraft.

Domstolen skall på motsvarande sätt snarast underrätta Kammarkollegiet om den beslutar att ett överklagat beslut om sanktionsavgift tills vidare inte skall gälla, eller om ett sådant beslut om verkställighetsförbud upphävs.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2007.

*Bilaga***Sanktionsavgifter med stöd av 37 a § djurskyddslagen (1988:534)****1. Djurskyddslagen (1988:534)***Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot*

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- 16 §	10 000 kr

2. Djurskyddsförordningen (1988:539)*Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot*

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- 21 §	10 000 kr
- 33 §	6 000 kr
- 37 §	10 000 kr

3. Rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97²⁹*Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot*

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- artikel 4.1	6 000 kr

²⁹ EUT L 3, 5.1.2005, s. 1 (Celex 32005R0001). Förordningen, med undantag av artikel 6.5, skall tillämpas från och med den 5 januari 2007.

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- artikel 4.2	6 000 kr
- artikel 6.1	6 000 kr
- artikel 6.2	2 000 kr
- artikel 6.5 ³⁰	6 000 kr
- artikel 6.8	2 000 kr
- artikel 6.9	6 000 kr
- artikel 7.1	6 000 kr

4. Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2004:11) om hållande av strutsfåglar

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- 1 kap. 6 §	6 000 kr

5. Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2004:13) om statistikföring vid djurförsök

Sanktionsavgift skall betalas av den som är ansvarig enligt 4 § och som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- 1 och 3 §§	2 000 kr
- 2 och 3 §§	2 000 kr

³⁰ Artikeln skall tillämpas från och med den 5 januari 2008.

6. Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2004:15) om uppfödning, förvaring, tillhandahållande och användning m.m. av försöksdjur

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- 5 kap. 2 §	6 000 kr
- 5 kap. 3, 6 och 7 §§	6 000 kr
- 5 kap. 4, 6 och 7 §§	6 000 kr

7. Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (DFS 2004:16) om villkor för hållande, uppfödning och försäljning m.m. av djur avsedda för sällskap och hobby

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- 2 kap. 3 §	6 000 kr
- 3 kap. 1 §	6 000 kr
- 3 kap. 2 och 3 §§	6 000 kr
- 3 kap. 2 och 4 §§	6 000 kr
- 5 kap. 19 §	6 000 kr

8. Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2004:20) om djurhållning vid cirkusar

Sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot

Bestämmelse	Avgiftsbelopp
- 4 § första stycket första meningen eller andra stycket	6 000 kr
- 6 §	6 000 kr
- 7 §	6 000 kr

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Sanktionsavgiftsutredningen, Sanku, har haft i uppdrag att göra en översyn av sanktionsbestämmelserna i djurskydds-, foder- och livsmedelslagarna och överväga om dessa bör kompletteras alternativt ersättas med bestämmelser om sanktionsavgifter eller motsvarande avgifter.

Om Sanku skulle finna att sanktionsavgifter bör införas har utredningen särskilt haft att överväga om avgiften skall införas som ett komplement till eller ersättning för straffrättsliga ingripanden. Sanku har även haft att överväga om det är lämpligt att sanktionsavgiftens storlek när sådan åläggs ett företag inte bara bestäms med beaktande av förseelsens art utan även företagets storlek.

I uppdraget har ingått att lägga fram fullständiga förslag till de författningsändringar som Sankus överväganden föranleder. Uppdraget skulle redovisas senast den 15 juni 2006.

Sankus direktiv (Dir. 2005:64) bifogas som *Bilaga*.

1.2 Utredningsarbetet

Arbetet har bedrivits i nära samråd med de förordnade experterna. Sanku höll sitt första sammanträde den 30 augusti 2005. Därefter har fem endagssammanträden och ett tvådagarssammanträde med experterna hållits.

Sanku har besökt de centrala kontrollmyndigheterna (Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Djurskyddsmyndigheten) och ett begränsat urval av de regionala och lokala kontrollmyndigheterna (Länsstyrelserna i Stockholms och Östergötlands län samt de berörda kommunala förvaltningarna i Göteborg, Linköping och Skara).

Sanku har inbjudit ett antal organisationer verksamma på aktuella områden till två möten för att diskutera utredningsuppdraget. Vid det första mötet, som hölls den 14 februari 2006, deltog företrädare för Djurskyddet Sverige, Förbundet Djurens Rätt, Lantbrukarnas riksförbund, Lantmännen, Livsmedels-handlareförbundet, Livsmedelsföretagen, Sveriges hotell- och restaurangföretagare, Sveriges Veterinärförbund, Svenska Kennelklubben, Svensk Dagligvaruhandel och Svensk Handel. Ett andra möte hölls den 25 april 2006. Flertalet av de angivna organisationerna deltog vid detta möte.

Sanku har vidare följt upp de förslag om ändringar i miljöbalken som Miljöbalkskommittén lämnat och som under 2006 resulterat i en proposition till riksdagen.¹ Sanku har haft kontakt med Naturvårdsverket i anledning av verkets regeringsuppdrag beträffande miljö sanktionsavgifter. Naturvårdsverkets uppdrag har innefattat att göra en översyn av bilagan till förordningen (1998:950) om miljö sanktionsavgifter och lämna förslag till ändringar av denna.

Sanku har följt upp Finansdepartementets beredningsarbete med Tillsynsutredningens förslag. Sanku har samrått med Kammarkollegiet i fråga om förfarandet med betalning av miljö sanktionsavgifter.

Sanku har från Brottsförebyggande rådet inhämtat statistik beträffande personer som lagförts för brott mot aktuell lagstiftning.

1.3 Några utgångspunkter

Inom Europeiska unionen (EU) har antagits ett antal EG-förordningar som i huvudsak reglerar livsmedels- och foder-säkerhet, livsmedels- och foderhygien samt offentlig kontroll över regelverken om livsmedel, foder, djurhälsa och djurskydd.²

¹ Delbetänkandet *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler* (SOU 2004:37) och prop. 2005/06:182.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftningen, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedels-säkerhet, EGT L 31, 1.2.2002, s. 1 (Celex 32002R0178), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, EUT L 139, 30.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0852), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung, EUT L 139, 30.4.2004, s. 55 (Celex 32004R0853), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung

Regeringen har lämnat förslag som syftar till att anpassa svensk lagstiftning inom bl.a. områdena livsmedel, foder och djurskydd till dessa EG-förordningar.³

Förslagen innebär att livsmedelslagen (1971:511), ÄLivsL, ersätts av en ny livsmedelslag (2006:000), LivsL, som föreslås få i huvudsak samma tillämpningsområde som ÄLivsL. Flera av de materiella bestämmelser som i dag finns i ÄLivsL får dock ingen motsvarighet i LivsL, eftersom motsvarande bestämmelser finns i EG-förordningarna.

Enligt förslagen kommer lagen (1985:295) om foder, ÄFodL, att ersättas av en ny lag (2006:000) om foder och animaliska biprodukter, FodL. Tillämpningsområdet för lagen vidgas till att omfatta all befattning med animaliska biprodukter, dvs. både hantering av sådana produkter som foder och övriga hanteringsfrågor som tidigare reglerats genom lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m. Flera materiella bestämmelser upphävs, eftersom motsvarande bestämmelser finns i EG-förordningar.

Vidare innebär förslagen ändringar i djurskyddslagen (1988:534), DL. Ändringarna syftar bl.a. till att bestämmelserna om kontrollmyndigheternas befogenheter att utöva offentlig kontroll och möjligheter till administrativa ingripanden även skall gälla bestämmelserna i de EG-förordningar som kompletteras av lagen.

Enligt förslaget kommer de nya lagarna och lagändringarna träda i kraft den 1 juli 2006. Sanku har mot den bakgrunden funnit det nödvändigt att under utredningsarbetet utgå ifrån att föreslagna ändringar kommer att genomföras.

Mot bakgrund av att ÄFodL, enligt vad som nämnts ovan, kommer att ersättas av en ny lag har Sanku bedömt att utredningens arbete skulle omfatta även författningsregleringen om animaliska biprodukter, trots att detta inte uttryckligen framgår av direktiven.

avsedda att användas som livsmedel, EUT L 139, 30.4.2004, s. 206 (Celex 32004R0854), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd, EUT L 165, 30.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0882), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 av den 22 september 2003 om fodertillsatser, EUT L 268, 18.10.2003, s. 29 (Celex 32003R1831) samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 av den 12 januari 2003 om fastställande av krav på foderhygien, EUT L 35, 8.2.2005, s. 1 (Celex 32005R0183).

³ Prop. 2005/06:128.

2 Livsmedelsregleringen

I detta kapitel lämnas en översiktlig redogörelse för innehållet i livsmedelsregleringen. Sanku har härvid utgått ifrån att regeringens förslag till ny livsmedelslag genomförs.¹ Vidare har Sanku utgått ifrån att den nuvarande livsmedelsförordningen (1971:807), ÄLivsF, ersätts av en ny förordning.

2.1 Författningsreglering

LivsL innehåller bestämmelser om bl.a. offentlig kontroll och sanktioner. Riksdagen ger i lagen befogenhet till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om bl.a. förbud eller villkor för handhavande, införsel eller utsläppande på marknaden av livsmedel, märkning och presentation av livsmedel samt registrering av anläggningar (6–9 §§ LivsL). Regeringens föreskrifter kommer i första hand att finnas i livsmedelsförordningen (2006:000), LivsF. Livsmedelsverket har med stöd av ÄLivsL utfärdat ett stort antal föreskrifter. Nya föreskrifter kungörs i LIVSFS (tidigare SLVFS). För närvarande innehåller författningssamlingen cirka 60 författningar.

Större delen av regelverket på livsmedelsområdet återfinns i ett stort antal EG-förordningar. Regeringen tillkännager i Svensk författningssamling, SFS, vilka grundförordningar som faller inom tillämpningsområdet för LivsL. Det bör här observeras att det, utöver de grundförordningar som regeringen tillkännager i SFS, finns ett stort antal förordningar som kommissionen antagit med stöd i grundförordningarna. Några av de EG-förordningar som har central betydelse på livsmedelsområdet behandlas i de följande avsnitten.

¹ Prop. 2005/06:128.

Den gemenskapsrättsliga regleringen omfattar vidare EG-direktiv som genomförs i svensk rätt genom Livsmedelsverkets föreskrifter. Verkets föreskrifter (LIVSFS 2001:30) om dricksvatten samt (LIVSFS 2004:27) om märkning och presentation av livsmedel är exempel på sådana genomförandeföreskrifter.²

2.1.1 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002

En för livsmedelsområdet central EG-förordning är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.³ Förordningen syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel (artikel 1). Förordningen skall, med några närmare angivna undantag, tillämpas på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av livsmedel.

I förordningen föreskrivs att livsmedel inte får släppas ut på marknaden om de inte är säkra (artikel 14.1). Livsmedel skall anses som icke säkra om de kan vara skadliga för hälsan eller otjänliga som människoföda.

Förordningen innehåller vidare krav på presentation av livsmedel. Kraven innebär att konsumenterna inte får vilseledas genom det sätt på vilket livsmedel märks, marknadsförs och presenteras (artikel 16).

Av förordningen framgår vidare att livsmedelsföretagare skall se till att livsmedel uppfyller de krav i livsmedelslagstiftningen som är tillämpliga för deras verksamhet och kontrollera att kraven uppfylls (artikel 17). För att säkerställa att de livsmedel som finns på marknaden skall kunna spåras uppställs vissa minimikrav för spårbarhet som skall uppfyllas av företagarna (artikel 18). Livsmedel och alla ämnen som är avsedda för eller kan antas ingå i ett

² Jfr rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten, EGT L 330, 5.12.1998, s. 32 (Celex 31998L0083) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG av den 20 mars 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel, EGT L 109, 6.5.2000, s. 9, (Celex 32000L0013).

³ EGT L 31, 1.2.2002, s. 1 (Celex 32002R0178).

livsmedel skall kunna spåras på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan.

Förordningen reglerar även vilka åtgärder livsmedelsföretagare är skyldiga att vidta vid misstanke om att ett livsmedel inte uppfyller kraven för livsmedelssäkerhet (artikel 19). Åtgärderna innefattar bl.a. att omedelbart inleda förfaranden för att dra tillbaka livsmedlet från marknaden.

2.1.2 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien finns allmänna hygienregler för livsmedel.⁴ Till EG-förordningen har fogats två bilagor som innehåller tekniska bestämmelser. Förordningens bestämmelser riktar sig huvudsakligen till livsmedelsföretagare.

I förordningen fastställs allmänna hygienregler för livsmedelsföretagare med hänsyn till särskilt angivna principer. Det primära ansvaret för livsmedelssäkerheten ligger hos livsmedelsföretagarna. Ansvaret för livsmedelssäkerheten betonas genom att krav på god hygienpraxis och rutiner som bygger på HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points) införs för alla livsmedelsföretagare, utom primärproducenterna. HACCP är ett arbetssätt som syftar till att ta reda på, bedöma och kontrollera alla faror i produktionen. Med faror avses de moment som utgör ett hot mot livsmedelssäkerheten.

Förordningen tillämpas, med undantag för bl.a. primärproduktion för användning inom privathushåll, på alla led i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel, inklusive primärproduktion, samt på export (artikel 1).

Enligt förordningen skall livsmedelsföretagarna se till att alla de led i livsmedelskedjan, inklusive primärproduktionen, som han eller hon ansvarar för uppfyller relevanta hygienkrav (artikel 3). Det kan röra sig om allmänna hygienkrav i denna förordning eller särskilda hygienkrav för livsmedel av animaliskt ursprung som regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 (artikel 4). En livsmedelsföretagare skall också vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla de mål som fastställts för att uppnå förordningens syften.

⁴ EUT L 139, 30.4.2004 (Celex 32004R0852).

I förordningen regleras vidare riskanalysen och de kritiska styrpunkterna (HACCP). Livsmedelsföretagare skall inrätta, genomföra och upprätthålla rutiner som är grundade på HACCP-principerna (artikel 5). Detta krav gäller inte primärproduktionen och därmed sammanhängande verksamheter enligt särskild förteckning. En livsmedelsföretagare skall kunna visa för den behöriga myndigheten att HACCP-systemets krav har uppfyllts och att den aktuella HACCP-planen, annan dokumentation och journaler finns tillgängliga. Dokumentationens art och omfattning skall vara anpassad till verksamhetens storlek och art.

Livsmedelsföretagare skall enligt förordningen samarbeta med de behöriga myndigheterna och underrätta lämplig behörig myndighet om alla anläggningar han eller hon ansvarar för så att anläggningen kan registreras (artikel 6). Livsmedelsföretagaren skall även se till att anläggningarna godkänns av den behöriga myndigheten om godkännande krävs enligt nationell lagstiftning, enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004, eller enligt beslut av Ständiga kommittén för livsmedel och djurhälsa. Livsmedelsföretagaren är också skyldig att informera myndigheten om betydande förändringar i verksamheten och se till att den information som myndigheten har om anläggningen är aktuell.

I förordningens två bilagor finns bestämmelser om livsmedelshygien. Bilaga I innehåller hygienregler för primärproduktionen medan bilaga II innehåller allmänna hygienregler för alla livsmedelsföretagare utom när bilaga I är tillämplig. Bilaga II innehåller bl.a. allmänna regler för livsmedelslokaler, regler om transport, utrustningskrav och livsmedelsavfall samt bestämmelser om personlig hygien. I bilagan finns även bestämmelser om livsmedelsprodukter, inslagning och emballering samt krav på utbildning för personal som är anställd av livsmedelsföretagare.

2.1.3 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 fastställs särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.⁵ De särskilda reglerna motiveras av att

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung, EUT L 139, 30.4.2004, s. 55, (Celex 32004R0853).

hanteringen av dessa livsmedel är särskilt riskfylld för människors hälsa. Till förordningen har fogats tre bilagor som innehåller tekniska bestämmelser. Förordningens bestämmelser riktar sig huvudsakligen till livsmedelsföretagare och reglerar bl.a. registrering och godkännande av anläggningar, kontroll- och identifieringsmärkning samt import av produkter av animaliskt ursprung från länder utanför gemenskapen. Struktur- och hygienkraven i förordningen gäller för alla anläggningar, även små företag och mobila slakterier. Bestämmelserna kompletterar reglerna i EG-förordningen om livsmedelshygien och skall tillämpas på obearbetade och bearbetade produkter av animaliskt ursprung. Om inte annat uttryckligen föreskrivs skall förordningens bestämmelser inte tillämpas på så kallade sammansatta produkter, det vill säga produkter som innehåller både komponenter av animaliskt ursprung och vegetabiliskt ursprung. Därutöver görs ytterligare några undantag från förordningens tillämpningsområde, bl.a. beträffande primärproduktion för användning inom privathushåll.

Enligt förordningen får livsmedelsföretagare på marknaden släppa ut produkter av animaliskt ursprung som tillverkats inom gemenskapen endast om dessa beretts och hanterats i anläggningar som uppfyller tillämpliga krav i EG-förordningen om livsmedelshygien och i bilagorna II och III till förordningen (artikel 4). Den behöriga myndigheten skall dessutom ha registrerat eller godkänt anläggningen.

Förordningens bilaga III innehåller särskilda krav som är knutna till de olika produktkategorier som omfattas av EG-förordningen. De produktkategorier som behandlas är kött från tama hov- och klövdjur, kött från fjäderfä och hardjur, kött från hägnat vilt, viltkött, malet kött, köttberedningar och maskinurbenat kött, köttprodukter, levande musslor, fiskeriprodukter, mjölkprodukter och obehandlad mjölk, ägg och äggprodukter, grodlår och snäckor, utsmält djurfett och fettgrevar, behandlade magar, urinblåsor och tarmar, gelatin samt kollagen. De särskilda kraven inrymmer bland annat regler för transporter av levande djur till slakterier, krav för slakterier och styckningsanläggningar, krav på slakthygien samt hygien vid styckning och urbening samt bestämmelser om lagring och transport. Dessutom uppställs krav för köttprodukter, allmänna krav för utsläppande av levande musslor på marknaden, krav för upptagning och hantering efter upptagning av musslor m.m.

2.1.4 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel regleras vissa särskilda frågor om genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel.⁶ Förordningens bestämmelser kompletterar regleringen om offentlig kontroll i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 (avsnitt 2.1.5). Bestämmelserna riktar sig till medlemsstaterna och de myndigheter som staterna skall utse. Förordningen skall tillämpas på verksamhet och personer som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 (avsnitt 2.1.3).

I förordningen finns bestämmelser om förfarandet vid godkännande av anläggningar och om vad den behöriga myndigheten skall beakta vid prövningen av ett godkännande (artikel 3). Medlemsstaterna skall föra förteckningar över bland annat godkända anläggningar och göra dem tillgängliga för övriga medlemsstater och för allmänheten.

Förordningen upptar vidare allmänna principerna för offentlig kontroll av alla typer av produkter av animaliskt ursprung (artikel 4). Medlemsstaterna skall se till att livsmedelsföretagarna ger de behöriga myndigheterna allt stöd som behövs för att den offentliga kontrollen skall kunna genomföras effektivt. Livsmedelsföretagarna skall särskilt lämna tillträde till sina byggnader, lokaler, anläggningar och annan infrastruktur. De skall också tillhandahålla alla underlag och register som föreskrivs enligt förordningen eller som den behöriga myndigheten anser krävs för en bedömning av situationen. Den behöriga myndigheten skall vidare kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i särskilt angivna EG-förordningar, däribland Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 (avsnitt 2.1.2). Den offentliga kontrollen skall omfatta en revision av god hygienpraxis och förfarande baserade på principer för riskanalys (faroanalys) och kritiska styrpunkter (HACCP), kontroll av information från livsmedelskedjan, utbildning i hygien och arbetsmetoder m.m.

⁶ EUT L 139, 30.4.2004, s. 206 (Celex 32004R0854).

I förordningen finns särskilda kontrollbestämmelser som medlemsstaterna eller den officiella veterinären skall iaktta när det gäller färskt kött, levande musslor, fiskeriprodukter samt obehandlad mjölk och mjölkprodukter. Medlemsstaterna skall se till att dessa produkter genomgår offentlig kontroll i enlighet med bilagorna till förordningen (artiklarna 5–8).

Förordningens bilaga I innehåller särskilda bestämmelser för färskt kött. De behandlar bland annat den officiella veterinärens uppgifter, hur informationen från livsmedelskedjan skall kontrolleras och procedurer för besiktning före och efter slakt. Bilagan innehåller även regler för kontrollmärkning, åtgärder efter kontroll, beslut som skall fattas när reglerna inte efterlevs samt regler om ansvar och kontrollfrekvens. I de följande bilagorna finns regler för kontroll av bl.a. levande musslor och fiskeriprodukter (bilaga II och III).

2.1.5 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd reglerar medlemsstaternas kontroll av att foder- och livsmedelsföretagarna följer de regler som gemenskapen ställt upp inom områdena foder, livsmedel och djurskydd.⁷ Enligt förordningen skall medlemsstaterna se till att riskbaserad offentlig kontroll genomförs regelbundet och så ofta som är lämpligt för att uppnå målen i förordningen (artikel 3). Kontrollen skall särskilt beakta klarlagda risker som kan påverkas av bl.a. livsmedelssäkerheten, livsmedelsföretagens tidigare resultat i fråga om efterlevnaden av lagstiftningen, tillförlitligheten i egenkontrollen, m.m.

Medlemsstaterna skall utse de behöriga myndigheter som ansvarar för målen och den offentliga kontrollen i förordningen (artikel 4). Dessa myndigheter är i sin tur ansvariga för vissa skyldigheter som anges i förordningen. Bland annat skall myndigheten se till att den offentliga kontrollen av levande djur, foder och livsmedel i hela livsmedelskedjan är effektiv och ändamålsenlig.

⁷ EUT L 165, 30.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0882).

I förordningen uppställs krav på den personal som utför offentlig kontroll (artikel 6). Det åligger den behöriga myndigheten att se till att dessa uppfylls. I förordningens bilaga II anges närmare krav på den inspekterande personalen. Som exempel kan nämnas krav på kännedom om kontrollmetoder, livsmedelslagstiftningen och tillämpning av HACCP.

Förordningen upptar vidare regler om vilka uppgifter som kan ingå i den offentliga kontrollen (artikel 10). Håri ingår bl.a. inspektion av primärproduktionsanläggningar, livsmedelsföretag och råvaror.

I förordningen finns särskilda bestämmelser om den offentliga kontrollen av livsmedel som förs in från tredje land (artiklarna 14–25). Av bestämmelserna framgår att olika typer av kontroll skall genomföras beroende på om produkten är av animaliskt ursprung eller icke-animaliskt ursprung. De behöriga myndigheterna skall ha ett nära samarbete med tullen i genomförandet av den offentliga kontrollen (artikel 24).

Förordningen upptar även bestämmelser om de finansiella förutsättningarna för den offentliga kontrollen (artiklarna 26–29). Medlemsstaterna får ta ut avgifter för att täcka kostnaderna för denna kontroll.

I förordningen finns vidare bestämmelser om förfarandena kring registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar och vad som ankommer på de behöriga myndigheterna att fastställa beträffande dessa förfaranden (artikel 31).

Den behöriga myndigheten får vidta en lång rad åtgärder om den konstaterat bristande efterlevnad (artikel 54). Medlemsstaten skall fastställa bestämmelser om sanktioner vid överträdelser av regelverket och se till att dessa tillämpas. De sanktioner som föreskrivs skall vara effektiva, proportionerliga och avskräckande (artikel 55).

2.2 Livsmedelslagens syfte och tillämpningsområde

LivsL syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel (1 §).

Med livsmedel förstås enligt artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 alla ämnen eller produkter, oberoende av om de är bearbetade, delvis bearbetade eller

obearbetade, som är avsedda att eller rimligen kan förväntas att förtäras av människor. Livsmedel inbegriper enligt samma artikel drycker, tuggummi och alla ämnen, inklusive vatten, som avsiktligt tillförts livsmedlet under dess framställning, beredning eller behandling. Däremot är inte foder, levande djur, utom om de har behandlats för att släppas ut på marknaden som livsmedel, växter före skörd, läkemedel, kosmetika, tobak och tobaksprodukter, narkotika eller psykotropa ämnen livsmedel.

Med livsmedel jämsställs i LivsL vatten, från och med den punkt där det tas in i vattenverken, samt snus och tuggtobak (3 §).

LivsL tillämpas inte på primärproduktion för användning inom privathushåll eller enskildas handhavande av livsmedel för konsumtion inom privathushåll (4 §).

2.3 Offentlig kontroll m.m.

Offentlig kontroll av efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen utövas på central, regional och lokal nivå. Det är i huvudsak Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna som utövar den offentliga kontrollen (11 § LivsL).

Den myndighet som utövar offentlig kontroll skall genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt livsmedelslagstiftningen (12 § andra stycket LivsL). Myndigheten skall vidare verka för att överträdelser av lagstiftningen beivras (13 § LivsL).

2.3.1 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket är den centrala myndighet som leder och centralt samordnar övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämnar råd och hjälp i denna verksamhet (12 § LivsL). Verket skall följa den kommunala kontrollverksamheten och sträva efter en effektiv och likvärdig livsmedelskontroll i hela landet.⁸ Livsmedelsverket är också huvudman för besiktningsveterinärorganisationen (BVO), som svarar för köttkontrollen vid landets slakterier.

Livsmedelsverkets offentliga kontroll omfattar företag och anläggningar som faller utanför den kommunala kontrollen, bl.a. slakterier, äggproduktanläggningar, styckningsanläggningar, mjölk-

⁸ 2 och 3 §§ förordningen (2001:1259) med instruktion för Livsmedelsverket.

och mjölkproduktanläggningar av viss storlek samt anläggningar för behandling av livsmedel med joniserande strålning. Livsmedelsverket hade år 2000 offentlig kontroll över cirka 600 anläggningar.⁹

Livsmedelsverket får, i samråd med en kommun, besluta att den offentliga kontrollen av en viss anläggning som kommunen annars har skall flyttas över till verket (15 § LivsL). Ett sådant beslut får fattas om verksamheten har stor omfattning, är särskilt komplicerad eller om det annars finns särskilda skäl. Livsmedelsverket får besluta om att kontrollen skall lämnas tillbaka till kommunen, om verket och kommunen är överens om det. Verket får, i samråd med en kommun, även besluta att den offentliga kontrollen av en viss anläggning som Livsmedelsverket annars har skall flyttas från verket till en kommun (16 § LivsL).

Om en kommun inte fullgör de skyldigheter som följer av dess kontrolluppdrag får Livsmedelsverket förelägga kommunen att avhjälpa bristen (18 § LivsL). Ett föreläggande skall innehålla uppgifter om de åtgärder som Livsmedelsverket anser nödvändiga för att bristen skall kunna avhjälpas.

Om en kommun grovt eller under en längre tid har åsidosatt sin kontrollskyldighet när det gäller en viss verksamhet får regeringen på ansökan av Livsmedelsverket besluta att ansvaret för kontrollen skall flyttas över till verket (17 § LivsL). Regeringen får besluta att ansvaret för kontrollen skall lämnas tillbaka till kommunen.

2.3.2 Länsstyrelserna

På regional nivå har länsstyrelsen ansvaret för efterlevnaden av lagstiftningen. Länsstyrelsen skall fungera som ett stödjande och rådgivande organ gentemot de kommunala nämnder som utövar offentlig kontroll på lokal nivå. Häri ligger att länsstyrelserna bör medverka till branschvisa genomgångar av kontrollobjekt och delta i organiserandet av projektinriktad kontroll.¹⁰ Därutöver har länsstyrelsen att pröva överklagade beslut fattade av kommunal nämnd (31 § LivsL).

⁹ Livsmedelsverkets Rapport 9 – 2000 *Effektivare livsmedelstillsyn – förslag till arbetssätt, organisation och finansiering*, s. 27.

¹⁰ Prop. 1988/89:68 s. 20.

2.3.3 De kommunala nämnderna

Den offentliga kontrollen på lokal nivå utövas av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Organisationen inom kommunen beträffande livsmedelstillsynen varierar. Vissa kommuner har en egen nämnd för miljö- och hälsoskyddsfrågor, andra har sammanslagna nämnder med flera ansvarsområden, t.ex. miljö- och byggnämnd eller miljöteknisk nämnd.

En kommun kan träffa avtal med en annan kommun om att kontrolluppgifter som kommunen har skall skötas helt eller delvis av den andra kommunen (14 § LivsL).¹¹ Det kan exempelvis röra sig om inspektioner, provtagningar eller andra utredningar av betydelse för kontrollen.¹² Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ett ärende. En kommun får efter överenskommelse med en annan kommun, med ett angivet undantag, uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden.

De kommunala nämnderna utövar offentlig kontroll över de allra flesta livsmedelsanläggningarna. År 2002 hade kommunerna kontrollansvar över fler än 51 000 anläggningar, vilket motsvarade nästan 99 procent av det totala antalet anläggningar.¹³

Kommunen bedriver även rådgivning och håller utbildning för de verksamhetsutövare som den offentliga kontrollen omfattar.¹⁴

2.4 Sanktionsbestämmelser

Kontrollmyndigheten har enligt LivsL och enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att livsmedelslagstiftningen skall efterlevas. Förelägganden och förbud får förenas med vite. Kontrollmyndigheten får även förordna om rättelse på bekostnad av den som inte fullgör sin skyldighet enligt lagen, föreskrifter, EG-förordningar eller myndighetens föreläggande (26 § LivsL). Lagen upptar även bestämmelser om straffrättsliga sanktioner (29–30 §§ LivsL).

¹¹ Bestämmelsen är utformad i enlighet med motsvarande regel i 26 kap. 7 § miljöbalken.

¹² Prop. 2004/05:72 s. 20.

¹³ Riksdagens revisorers Rapport 2001/02:7 *Hur styr staten livsmedelstillsynen?*, s. 71.

¹⁴ Prop. 2004/05:72 s. 15.

2.4.1 Vite

Kontrollmyndigheterna har rätt att förena förelägganden och förbud med vite. De närmare bestämmelserna om viten finns i lagen (1985:206) om viten. Vitet skall enligt 3 § fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt, kan antas förmå honom att följa föreläggandet. Normalt föreläggs ett engångsvite, men om det är lämpligt kan vitet i stället föreläggas som ett löpande vite (4 §). Löpande vite innebär att vitet bestäms till visst belopp för varje tidsperiod av viss längd under vilken föreläggandet inte har följts eller, om föreläggandet avser en återkommande förpliktelse, för varje gång adressaten underlåter att fullgöra denna. Ett löpande vite kan användas t.ex. om kontrollmyndigheten befarar att överträdelsen kommer att fortgå eller ske många gånger.

Frågor om utdömande av vite prövas av länsrätten efter ansökan av kontrollmyndigheten (6 § lagen om viten). Regeringsrätten har funnit att det inte finns något hinder mot att med stöd av LivsL förena ett föreläggande med vite trots att underlåtenheten att följa föreläggandet kan föranleda straff.¹⁵

2.4.2 Förordnande om rättelse

Kontrollmyndigheten får enligt LivsL förordna om rättelse på bekostnad av den som inte fullgör sin skyldighet enligt lagen, föreskrifter, EG-bestämmelser eller beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna (26 §).

2.4.3 Straff

Bestämmelserna om straffrättsliga sanktioner finns i 29–30 §§ LivsL. I 29 § straffbeläggs överträdelser av föreskrifter eller förbud som meddelats med stöd av lagen. Det gäller t.ex. föreskrifter om märkning eller presentation av livsmedel och livsmedels beskaffenhet eller beteckning (6 § 2–3 LivsL).

Vidare är överträdelser av förbudet att på marknaden släppa ut vissa livsmedel straffbelagt. Förbudet gäller bl.a. livsmedel som

¹⁵ RÅ 1992 ref 25, jfr 30 § tredje stycket LivsL.

innehåller ämnen som inte har godkänts eller som har förbjudits i enlighet med de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller i enlighet med de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen (10 § 4 LivsL).

En kontrollmyndighet eller ett kontrollorgan som anlitats i den offentliga kontrollen har rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen (20 § första stycket 1 LivsL). Den som inte fullgör denna skyldighet kan dömas till ansvar för brott mot LivsL.

Slutligen är överträdelser av skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EG-förordningar som LivsL kompletterar straffbelagda. Det gäller dock inte om överträdelsen avser myndighetsutövning.

Både uppsåtliga och oaktsamma gärningar föranleder ansvar. Straffsatsen innehåller endast böter. Överträdelser som är att bedöma som ringa föranleder inget ansvar. Det skall vara fråga om bagatellartade eller annars obetydliga överträdelser för att de skall undantas från det straffbara området.¹⁶

Ansvar inträder inte om den aktuella gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (30 § LivsL). Inte heller kan den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud dömas till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

¹⁶ Prop. 1988/89:68 s. 59.

3 Regleringen beträffande foder och animaliska biprodukter

I detta kapitel lämnas en översiktlig redogörelse för innehållet i regleringen beträffande foder och animaliska biprodukter. Sanku har härvid utgått ifrån att regeringens förslag till ny lag genomförs.¹ Utredningen har vidare utgått ifrån att den nuvarande förordningen (1998:213) om foder ersätts med en ny förordning.

3.1 Författningsreglering

FodL innehåller bestämmelser om bl.a. offentlig kontroll och sanktioner. Riksdagen ger i lagen befogenheter till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om t.ex. villkor för eller förbud mot införsel, utförsel och tillverkning av foder eller visst parti av foder (9 § FodL). Regeringens föreskrifter kommer i första hand att finnas i förordningen (2006:000) om foder och animaliska biprodukter, FodF. Jordbruksverket har med stöd av ÄFodL utfärdat föreskrifter om foder.² Verkets föreskrifter kungörs i SJVFS.

Större delen av regelverket på områdena foder och animaliska biprodukter återfinns i ett antal EG-förordningar. Regeringen tillkännager i SFS vilka grundförordningar som faller inom tillämpningsområdet för FodL. Det bör här observeras att det, utöver de grundförordningar som regeringen tillkännager i SFS, finns ett stort antal förordningar som kommissionen antagit med stöd i grundförordningarna.

Flera av de EG-förordningar som har behandlats i kapitel 2 beträffande livsmedelslagstiftningen innehåller även bestämmelser om foder. Det gäller främst Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 178/2002 och 882/2004 (avsnitt 2.1.1

¹ Prop. 2005/06:128.

² SJVFS 1993:177.

och 2.1.5). Några av de EG-förordningar som därutöver har central betydelse på nu aktuellt område behandlas i de följande avsnitten.

3.1.1 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav på foderhygien finns allmänna hygienregler för foder.³ Förordningens bestämmelser riktar sig huvudsakligen till foderföretagare. Den har sin motsvarighet på livsmedelsområdet i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 (avsnitt 2.1.2). I förordningen fastställs allmänna bestämmelser om foderhygien, villkor och förfaranden som säkerställer spårbarhet av foder samt villkor och förfaranden för registrering och godkännande av anläggningar (artikel 1). Förordningen tillämpas på verksamhet som bedrivs av foderföretagare i alla led från och med primärproduktionen av foder till och med utsläppande av foder på marknaden, på utfodring av livsmedelsproducerande djur samt import och export av foder (artikel 2). Från förordningens tillämpningsområde undantas visst foder och viss utfodring. Detta gäller huvudsakligen foder som produceras och ges till djur inom privathushåll och som i förekommande fall skall konsumeras inom dessa hushåll. Den gäller inte heller för utfodring av icke livsmedelsproducerande djur eller detaljhandel med foder för sällskapsdjur.

Enligt förordningen är foderföretagare skyldiga att se till att alla de led i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan som de ansvarar för genomförs i enlighet med bland annat hygienkraven i förordningen, gemenskapslagstiftningen, nationell lagstiftning samt god praxis (artiklarna 4–7). I förordningen finns särskilda skyldigheter för foderföretagare inom primärproduktionen (artikel 5). Övriga foderföretagare är skyldiga att tillämpa egenkontroll (HACCP) och dokumentera detta.

Foderanläggningar skall vara registrerade hos eller godkända av den behöriga myndigheten. Vilket förfarande som krävs är beroende av vilka fodertillsatser eller produkter som hanteras i anläggningen (artikel 9–19).

³ EUT L 35, 8.2.2005, s. 1 (Celex 32005R0183).

3.1.2 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 av den 22 september 2003 om fodertillsatser finns gemenskapens bestämmelser om sådana tillsatser.⁴ Bestämmelserna i förordningen riktar sig huvudsakligen till foderföretagare och gemenskapens institutioner. Förordningen syftar bland annat till att fastställa ett gemenskapsförfarande för godkännande av utsläppande på marknaden och användning av fodertillsatser (artikel 1). Förordningen tillämpas inte, med ett par undantag, på processhjälpmedel eller veterinärmedicinska läkemedel.

Endast sådana fodertillsatser som godkänts i enlighet med förordningen och som uppfyller villkoren för användning och märkning i förordningen får släppas ut på marknaden, bearbetas eller användas (artikel 3). För experiment i vetenskapliga syften kan vissa undantag göras.

I förordningen finns bestämmelser om godkännande av fodertillsatser, vilka villkor dessa skall uppfylla för att godkännas, övervakning, ändring och indragning av godkännanden m.m. (artiklarna 4–9 och 12–15). Det åligger den person som använder eller släpper ut fodertillsatsen på marknaden sedan godkännande beviljats att övervaka att de villkor eller restriktioner som är förknippade med tillsatsen respekteras (artikel 12).

3.1.3 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel, den s.k. ABP-förordningen, fastställs folk- och djurhälsobestämmelser om förfaranden med animaliska biprodukter (artikel 1).⁵

Förordningen är en ramlagstiftning för hantering av animaliska biprodukter, dvs. hela kroppar eller delar av djur eller andra animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas för livsmedel. Den innehåller bestämmelser om insamling, transport, bearbetning, lagring och användning, krav för godkännande av

⁴ EUT L 268, 18.10.2003, s. 29 (Celex 32003R1831).

⁵ EGT L 273, 10.10.2002, s. 1 (Celex 32002R1774).

olika typer av lagrings-, bearbetnings- och tillverkningsanläggningar samt villkor för handel.

I förordningen delas animaliska biprodukter in i tre kategorier. Kategori 1 innefattar bl.a. djur som misstänks eller konstaterats vara smittade av vissa sjukdomar och försöksdjur (artikel 4). Animaliska biprodukter tillhörande denna kategori får aldrig användas utan skall förstöras. Kategori 2 utgörs av bl.a. mag- och tarminnehåll (artikel 5). Produkter från den kategorin får, efter medgivande från medlemsstaten, användas som foder för vissa inte livsmedelsproducerande djur, t.ex. kräldjur. Kategori 3 innefattar bl.a. material från djur som passerat nödvändiga kontroller i samband med livsmedelsproduktion eller fisk som fångats på öppet hav för tillverkning av fiskmjöl (artikel 6). Material från denna kategori får användas som foder om vissa krav uppfylls, bl.a. skall materialet bearbetas i godkända anläggningar. Medlemsstaterna medges dock tillåta att visst obearbetat kategori 3-material används som foder för vissa specificerade inte livsmedelsproducerande djur.

ABP-förordningen innehåller vidare bestämmelser om anläggningarnas egenkontroll och krav på offentliga kontroller av den behöriga myndigheten (artiklarna 25–26).

3.2 Syftet med och tillämpningsområdet för lagen om foder och animaliska biprodukter

FodL syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för djurs och människors hälsa när det gäller foder och animaliska biprodukter (1 §).

Med foder förstås enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 alla ämnen eller produkter, inbegripet tillsatser, och oberoende av om de är bearbetade, delvis bearbetade eller obearbetade, som är avsedda för utfodring av djur. Med animaliska biprodukter avses enligt artikel 2 i ABP-förordningen hela kroppar eller delar av djur eller andra animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas för livsmedel, inbegripet ägg, embryon och sperma. FodL gäller i alla led från och med primärproduktion av foder till och med utsläppande av foder på marknaden eller utfodring av djur (3 §). Lagen gäller också befattning med animaliska biprodukter och därav framställda produkter. FodL tillämpas dock inte, med undantag av i den mån lagen kompletterar EG-förordningar, på privat enskild produktion

av foder avsett för sällskapsdjur och på utfodring av sådana djur i enskilda hem (4 §).

3.2.1 Vilda djur som foder

ABP-förordningen tillämpas inte på vilda djur med undantag av kommersiellt fiskad fisk, djur som används för tillverkning av jakttroféer samt på djur som misstänks vara infekterade med smittsamma sjukdomar (artikel 1.2). I FodL regleras därför under vilka förutsättningar vilda djur får användas som foder. Vilda djur som inte omfattas av EG-förordningen får användas som foder endast om djuren har avlivats, slaktats upp och därefter veterinärbesiktigats (7 § FodL). De villkor som gäller för vilda djur gäller också för delar av sådana djur och fodermjöl eller andra varor som framställts av djuren eller delar av djuren.

3.2.2 Förbud mot att släppa ut foder på marknaden

I FodL finns förbud mot att använda eller på marknaden släppa ut foder under vissa förhållanden. Lagens reglering gäller utöver vad som följer av de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Förbudet gäller om det kan antas att fodret har en skadlig inverkan på miljön, om det har en sådan beskaffenhet att det inte är tillåtet enligt 7 § (avsnitt 3.2.1), om föreskriven upplysningsskyldighet inte fullgjorts eller om fodret inte uppfyller föreskrivna krav på fodersäkerhet (8 §).

3.3 Offentlig kontroll m.m.

Offentlig kontroll av efterlevnaden av lagstiftningen på områdena foder och animaliska biprodukter utövas av Jordbruksverket, andra statliga myndigheter och kommunerna (12 § FodL). Regeringen får meddela föreskrifter om att kontrolluppgift får överlämnas från en statlig myndighet till en annan statlig myndighet.

Den myndighet som utövar offentlig kontroll skall genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagstiftningen (13 § andra stycket FodL). Myndigheten skall vidare verka för att överträdelser av lagstiftningen beivras (14 § FodL).

Det finns ett 40-tal anläggningar där foderblandningar till livsmedelsproducerande djur tillverkas. Två företag står för 90 procent av produktionen. Det är även vanligt med s.k. blandartjänstföretag som endast blandar djurägarens spannmål med inköpt kompletteringsfoder (koncentrat). Därutöver finns cirka 200 mellanhänder registrerade hos Jordbruksverket. Dessa importerar i huvudsak foder till sällskapsdjur.⁶

Jordbruksverket skall samordna de övriga kontrollmyndigheternas verksamhet (13 § FodL). Verket skall lämna råd och hjälp till övriga kontrollmyndigheter.

Jordbruksverket, eller annan myndighet som regeringen bestämt, får, i samråd med en kommun, besluta att den offentliga kontrollen av en viss verksamhet som kommunen annars har skall flyttas över till verket eller myndigheten (16 § FodL). Ett sådant beslut får fattas om verksamheten har stor omfattning, är särskilt komplicerad eller om det annars finns särskilda skäl. Verket eller myndigheten får besluta om att kontrollen skall lämnas tillbaka till kommunen, om verket eller myndigheten och kommunen är överens om det. Jordbruksverket eller annan myndighet som regeringen bestämt får, i samråd med en kommun, även besluta att den offentliga kontrollen av en viss anläggning som verket eller myndigheten annars har skall flyttas från verket eller myndigheten till en kommun (17 § FodL).

Om en kommun inte fullgör de skyldigheter som följer av dess kontrolluppdrag, får Jordbruksverket eller annan statlig kontrollmyndighet som regeringen bestämt förelägga kommunen att avhjälpa bristen (19 § FodL). Ett föreläggande skall innehålla uppgifter om de åtgärder som verket eller myndigheten anser nödvändiga för att bristen skall kunna avhjälpas.

Om en kommun grovt eller under en längre tid har åsidosatt sin kontrollskyldighet när det gäller en viss verksamhet, får regeringen på ansökan av Jordbruksverket eller annan statlig kontrollmyndighet som regeringen bestämt besluta att ansvaret för kontrollen skall flyttas över till verket eller myndigheten (18 § FodL). Regeringen får besluta att ansvaret för kontrollen skall lämnas tillbaka till kommunen.

⁶ Jordbruksverkets Rapport 2005:11, *Jordbruksverkets foderkontroll 2004*, s. 16.

3.4 Sanktionsbestämmelser

Sanktionsbestämmelserna i FodL syftar till att möjliggöra en effektiv kontroll över efterlevnaden av lagstiftningen som reglerar områdena foder och animaliska biprodukter. Lagen innehåller, på samma sätt som LivsL, bestämmelser som ger kontrollmyndigheten möjlighet att förena förelägganden eller förbud med vite. FodL ger även möjlighet att förordna om rättelse på bekostnad av den som inte fullgör sin skyldighet enligt lagen, de föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen eller beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna. Det som redovisats om vite beträffande livsmedel i avsnitt 2.4.1 har bäring även på nu aktuellt område.

Bestämmelser om straffrättsliga sanktioner finns i 29–30 §§ FodL. I 29 § straffbeläggs överträdelser av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Det gäller t.ex. föreskrifter om villkor för eller förbud mot införsel, utförsel, tillverkning eller användning av foder eller vissa partier av foder.

I 8 § FodL finns förbud mot att under vissa förhållanden använda eller på marknaden släppa ut foder (avsnitt 3.2.2). Överträdelse av angivet förbud är straffbelagd.

En kontrollmyndighet eller ett kontrollorgan som anlitats i den offentliga kontrollen har rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för den offentliga kontrollen (21 § första stycket 1 FodL). Den som inte fullgör denna skyldighet döms till ansvar för brott mot FodL.

Slutligen är överträdelser av skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EG-förordningar som FodL kompletterar straffbelagda. Det gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

Både uppsåtliga och oaktsamma gärningar föranleder ansvar. Straffsatsen innehåller endast böter. Överträdelser som är att bedöma som ringa föranleder inget ansvar.

Ansvar inträder inte om den aktuella gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (30 § FodL). Inte heller kan den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud dömas till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

4 Djurskyddsregleringen

I detta avsnitt lämnas en översiktlig redogörelse för innehållet i djurskyddsregleringen. Sanku har härvid utgått ifrån att regeringens förslag till ändringar i DL genomförs.¹

4.1 Författningsreglering

I DL finns centrala bestämmelser om djurskydd, myndigheternas offentliga kontroll, förbud att ha hand om djur, omhändertagande av djur och sanktioner. Riksdagen ger i lagen befogenheter till regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Djurskyddsmyndigheten att meddela närmare föreskrifter om bl.a. utfodring och vattning av djur, förvaringsutrymmen, försäljning eller annan överlåtelse av djur och hur offentlig kontroll skall bedrivas. Regeringens föreskrifter finns i första hand i djurskyddsförordningen (1988:539), DF, som innefattar bestämmelser om bl.a. djurstallar, djurhållning, operativa ingrepp, slakt och djurförsök. Därutöver finns relativt omfattande myndighetsföreskrifter om djurskydd. Den 1 januari 2004 inrättades Djurskyddsmyndigheten. Från denna tidpunkt utfärdas föreskrifterna av Djurskyddsmyndigheten och publiceras i myndighetens författningssamling (DFS). Tidigare har Jordbruksverket, Lantbruksstyrelsen och Centrala försöksdjursnämnden haft rätt att utfärda föreskrifter på djurskyddsområdet. Vissa av dessa föreskrifter gäller alltså.

På djurskyddsområdet finns dessutom ett antal EG-förordningar. Regeringen kommer i SFS att tillkännage vilka grundförordningar som faller under DL:s tillämpningsområde (1 a § DL). Några av de förordningar som har särskild betydelse för djurskyddet behandlas i det följande avsnittet.

¹ Prop. 2005/06:128.

Den gemenskapsrättsliga djurskyddsregleringen omfattar vidare EG-direktiv som genomförts i svensk rätt, bl.a. genom Djurskyddsmyndighetens föreskrifter.²

Europarådet har antagit konventioner om bl.a. skydd av animalieproduktionens djur 1976 (i kraft 1978, ETS 87), skydd av djur vid slakt 1979 (i kraft 1982, ETS 87) och skydd av sällskapsdjur 1987 (i kraft 1992, ETS 125). Konventionerna innehåller minimiregler som är bindande för de länder som har ratificerat dem.

4.1.1 EG-förordningar av väsentlig betydelse för djurskyddet

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 har tidigare behandlats i samband med redovisningen av livsmedelsregleringen (avsnitt 2.1.5). Vissa bestämmelser i förordningen har emellertid även stor betydelse för djurskyddet, t.ex. beträffande organisationen av den offentliga kontrollen. Förordningen föreskriver regelbunden riskbaserad offentlig kontroll som, i huvudsak, skall genomföras utan förvarning (artikel 3). Kontrollmyndigheten skall upprätta rapporter om den offentliga kontroll som utförts med beskrivning av syfte, kontrollmetod, resultat och i förekommande fall de åtgärder som skall vidtas av den berörda företagaren (artikel 9). Därutöver har förordningens bestämmelser om finansiering av den offentliga kontrollen (artikel 26–29), kontrollplaner (artikel 41–44) och gemenskapskontroller (artikel 45–46) betydelse för djurskyddet.

Innehållet i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 har behandlats i avsnitt 2.1.4. Förordningen får främst betydelse för djurskyddet på slakterier. Av bestämmelserna framgår att det skall finnas en av den behöriga myndigheten förordnad officiell veterinär vid varje slakteri. Den officiella veterinären skall genomföra inspektionsuppgifter med särskild inriktning på bl.a. djurskyddet (artikel 5). Med ett par undantag skall den officiella veterinären besiktiga alla djur före slakt. Av besiktningen skall framgå om det finns tecken på brister i djurskyddshänsen (bilaga I avsnitt I kapitel II B). Den officiella veterinären skall

² Se t.ex. rådets direktiv 86/609/EEG av den 24 november 1986 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om skydd av djur som används för försök och andra vetenskapliga ändamål, L 358, 18.12.1986, s. 1 (Celex 31986L0609). Direktivet är genomfört bl.a. genom Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2004:13) om statistikföring vid djurförsök.

verifiera att tillämpliga gemenskapsbestämmelser och nationella bestämmelser om djurskydd har följts, däribland bestämmelser om skydd av djur vid tidpunkten för slakt och under transport (bilaga I avsnitt I kapitel II C). Om bestämmelser om skydd av djur under slakt eller avlivning inte respekteras, skall den officiella veterinären kontrollera att livsmedelsföretagaren omedelbart vidtar nödvändiga åtgärder för att rätta till detta och hindra att det upprepas. I förekommande fall skall den officiella veterinären underrätta övriga behöriga myndigheter om djurskyddsproblemen (bilaga I avsnitt II kapitel IV).

Bland övriga förordningar kan särskilt nämnas rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97 (avsnitt 4.3.4).³

4.2 Syfte och tillämpningsområde

Djurskyddslagstiftningen är primärt av preventiv karaktär. Det övergripande syftet med lagstiftningen är att djur skall behandlas väl och inte utsättas för onödigt lidande och sjukdom (2 § DL). Lidande syftar inte bara på fysiskt lidande utan omfattar även psykiskt lidande, dvs. ångest.⁴ Med uttrycket onödigt avses att visst lidande ibland är oundvikligt, t.ex. vid diagnostik och terapi av sjuka djur. Djur som används i djurförsök skall inte anses utsatta för onödigt lidande eller sjukdom vid användningen, om denna har godkänts av djurförsöksetisk nämnd (avsnitt 4.3.9).

DL omfattar vård och behandling av husdjur och försöksdjur (1 §). Till husdjur räknas djur som ständigt lever under människans vård och av människan används för bestämda ändamål, t.ex. sällskapsdjur som hund och katt, djur som används i jordbruket för bl.a. produktion av kött och mjölk samt ren.⁵ Med försöksdjur avses djur som används i djurförsök eller som föds upp, förvarar eller tillhandahålls för djurförsök (1 b § DL). Med djurförsök avses användning av djur för vetenskaplig forskning, sjukdomsdiagnos, utveckling och framställning av läkemedel och andra kemiska produkter, undervisning och användningen som innebär att djuret

³ EUT L 3, 5.1.2005, s. 1 (Celex 32005R0001). Förordningen, med undantag av artikel 6.5, skall tillämpas från och med den 5 januari 2007.

⁴ Prop. 1987/88:93 s. 50.

⁵ Prop. 1987/88:93 s. 49.

avlivas, utsätts för operativa ingrepp m.m. eller om djuret på annat sätt riskerar att orsakas lidande eller andra jämförbara ändamål. Med djurförsök avses också framställning av djur med förändrad arvs-massa, om gentekniska, kemiska eller liknande metoder används.

Lagen omfattar också andra djur om de hålls i fångenskap (1 § DL).

4.3 Krav på djurhållning och djurskötsel

4.3.1 Foder, vatten och tillsyn

Djur skall ges tillräckligt med foder och vatten (3 § DL). Fodret och vattnet skall vara av god kvalitet och anpassat efter det djurslag som utfodras. Det innebär ett krav på att fodret är allsidigt sammansatt så att djuret får den näring det behöver.⁶ Djurskyddsmyndigheten har utfärdat ett flertal föreskrifter där utfodring och vattning av djur regleras. Några föreskrifter gäller för samtliga djur som faller inom djurskyddslagstiftningen medan andra gäller endast för vissa djurslag.⁷

Djur skall vidare ges tillräckligt med tillsyn (3 § DL). Vad som är att anse som tillräcklig tillsyn är naturligtvis beroende av bl.a. vilket djurslag som avses. Tillsynen skall dock vara så grundlig att eventuella missförhållanden uppmärksammas.⁸ Av Djurskyddsmyndighetens föreskrifter framgår att djuren skall hållas på sådant sätt att tillsynen kan ske utan svårigheter och att tillsyn normalt bör ske minst en gång per dag.⁹

4.3.2 Stall och andra förvaringsutrymmen

Stall och andra förvaringsutrymmen för djur skall ge djuren tillräckligt utrymme och skydd samt hållas rena (3 § DL). I DF preciseras dessa krav genom ett flertal bestämmelser. De föreskriver att förvaringsutrymmena skall vara så rymliga att samtliga djur i utrymmet kan ligga samtidigt, röra sig obehindrat och bete

⁶ Prop. 1987/88:93 s. 51.

⁷ Bl.a. 1 kap. 25–26 §§ (generella) och 2 kap. 9–11 §§ (nötkreatur) Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (DFS 2004:17) om djurhållning inom lantbruket m.m.

⁸ Prop. 1987/88:93 s. 52.

⁹ Se t.ex. 1 kap. 43 § Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2004:19) om djurhållning i djurparker m.m. och 1 kap. 3 § Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (DFS 2004:17) om djurhållning inom lantbruket m.m.

sig naturligt samt att inredningen skall vara utformad så, att den inte tillfogar djuren skador eller medför risk för djurens hälsa (1 och 3 §§).

Stall och andra förvaringsutrymmen för vissa närmare angivna djur, bl.a. hästar, får inte uppföras, byggas till eller om utan att stallen eller förvaringsutrymmena på förhand har godkänts från djurskydds- och djurhälsosynpunkt (5 § DF). Förprovningen skall omfatta alla faktorer i miljö och skötsel som har betydelse för djurhälsa och djurbeteende och därmed för djurskyddet.¹⁰ Vissa byggnader som rymmer ett mindre antal djur har undantagits från kravet på förprovning.¹¹ Frågor om förhandsgodkännande, utom såvitt avser anläggningar och andra förvaringsutrymmen för försöksdjur, prövas av länsstyrelsen, som har rätt att ta ut en avgift för provningen.¹² Avgiften vid en enklare handläggning, t.ex. provning av ett mindre stall, är f.n. 3 000 kr och vid en normal handläggning 6 000 kr. Därutöver debiteras i särskilt komplicerade ärenden ytterligare 500 kr per timme. Djurskyddsmyndigheten prövar frågor om förhandsgodkännande av anläggningar och andra förvaringsutrymmen för försöksdjur (55 § DF).¹³

I de fall föreskrifterna om förprovning inte följs åläggs ägaren att betala en särskild avgift som i normalfallet bestäms till ett belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som skulle ha betalats om förprovning skett (3 § fjärde stycket DL samt 6 a och 55 a §§ DF). Det är den myndighet som haft att utföra förprovningen, dvs. länsstyrelsen respektive Djurskyddsmyndigheten, som skall besluta om avgiften. Har inte myndigheten tagit upp frågan inom fem år från det att åtgärden vidtogs, får någon särskild avgift inte tas ut.

Den myndighet som regeringen bestämmer skall meddela förbud mot användning av byggnader som inte har förprovats enligt 3 § DL om inte ett godkännande för åtgärden meddelas i efterhand (3 a § DL).

4.3.3 Djurmiljö m.m.

Djur skall hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt (4 § DL). För lantbrukets djur finns kompletterande krav

¹⁰ Prop. 1987/88:93 s. 20.

¹¹ 3 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:95) om förprovning av djurstallar.

¹² Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2005:12) om avgifter i vissa ärenden.

¹³ Beträffande avgifter för sådan förprovning se sistnämnda föreskrifter.

i DF. Härav följer t.ex. att nötkreatur som hålls för mjölkproduktion och som är äldre än sex månader sommartid skall hållas på bete och att svin skall hållas lösgående (10 och 14 §§ DF). Djurskyddsmyndigheten har utfärdat omfattande detaljföreskrifter om djurmiljö.¹⁴

Djur får inte överansträngas, agas eller drivas på med redskap som lätt kan såra eller på annat sätt skada djuret (5 § DL). För att det skall betecknas som aga måste åtgärden vara förenad med visst lidande för djuret och således åsamka djuret obehag av någon intensitet. Att djur inte får drivas på med vissa redskap innebär bl.a. förbud mot användning av sporrar som är försedda med vassa spetsar.

Djur får inte heller hållas bundna på ett för djuren plågsamt sätt eller så att de inte kan få behövlig rörelsefrihet eller vila eller tillräckligt skydd mot väder och vind (6 § DL). Ett förfarande som inte kan anses vara plågsamt enligt angiven bestämmelse kan ändå vara otillåten enligt 2 § DL, om djurägarens handlande innebär att denne inte behandlar djuret väl.¹⁵

4.3.4 Transport

Vid transport av djur skall transportmedlet vara lämpligt för ändamålet och ge djuret skydd mot värme och köld samt mot stötar, skavning och liknande (8 § DL). Om det behövs skall djuren hållas skilda från varandra. Det kan gälla t.ex. när djur av olika arter eller olika åldrar transporteras i samma utrymme. Den som transporterar levande djur skall ha tillsyn över djuren och göra vad som krävs för att djuren under lastning, transport och utlastning inte skadas eller orsakas lidande (22 § DF). I rådets tidigare nämnda förordning (EG) nr 1/2005 finns krav på bl.a. planering av djurtransporter, utrustning för vägtransportmedel och tillstånd för transportörer.¹⁶

¹⁴ Se t.ex. Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (2004:17) om djurhållning inom lantbruket m.m.

¹⁵ Prop. 1987/88:93 s. 54.

¹⁶ EUT L 3, 5.1.2005, s. 1 (Celex 32005R0001). Förordningen, med undantag av artikel 6.5, skall tillämpas från och med den 5 januari 2007.

4.3.5 Sjukdom och operativa ingrepp m.m.

Om ett djur är sjukt, skadat eller på annat sätt genom sitt beteende visar tecken på ohälsa skall djuret snarast ges nödvändig vård, vid behov av veterinär, eller andra åtgärder vidtas, om inte sjukdomen eller skadan är så svår att djuret måste avlivas omedelbart (9 § DL). Det är, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, djurets ägare eller den person som på annan grund innehar eller förfogar över djuret som är ansvarig för att nödvändig vård ges.¹⁷

Det är förbjudet att göra operativa ingrepp på eller ge injektioner till djur i andra fall än när det är befogat av veterinärmedicinska skäl (10 § DL). Även relativt enkla förfaranden, t.ex. kupering, omfattas av förbudet.¹⁸ Ingrepp som görs eller injektioner som ges i verksamhet som har godkänts av en djurförsöksetisk nämnd undantas från angivet krav. Därutöver är det tillåtet att kastrera husdjur och avhorna nötkreatur och getter även om det inte finns veterinärmedicinska skäl (25 § DF). Dessutom har Djurskyddsmyndigheten undantagit vissa operativa ingrepp, bl.a. viss identitetsmärkning, från aktuellt krav.¹⁹

För operativa ingrepp på eller injektioner till djur skall en veterinär anlitas (11 § DL).²⁰ Detsamma gäller vid annan behandling i syfte att förebygga, påvisa, lindra eller bota sjukdom eller skada hos ett djur, om behandlingen kan orsaka lidande som inte är obetydligt. Med att veterinär skall anlitas för behandling avses att behandlingen skall utföras av veterinären själv eller efter hans anvisningar. Operativa ingrepp bör dock i princip endast veterinären själv verkställa.²¹ Viss brådskanie behandling och vissa ingrepp som godkänts av djurförsöksetisk nämnd får utföras av annan än veterinär. DF undantar dessutom kastrering av handjur av ren samt, under vissa förutsättningar, kastrering av svin samt avhorning av nötkreatur och getter från veterinärkravet. Slutligen har även Djurskyddsmyndigheten föreskrivit att vissa ingrepp, bl.a. slipning av tänder på svin, får utföras av annan än veterinär.²²

¹⁷ Prop. 1987/88:93 s. 55.

¹⁸ Prop. 1987/88:93 s. 56.

¹⁹ Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2004:14) om operativa ingrepp på eller injektioner till djur.

²⁰ I betänkandet *Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård* (SOU 2005:98) föreslås en ny lydelse av 11 § DL.

²¹ Prop. 1987/88:93 s. 57.

²² Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2004:14) om operativa ingrepp på eller injektioner till djur.

4.3.6 Slakt och annan avlivning

När djur förs till slakt och när de slaktas, skall de skonas från onödigt obehag och lidande (13 § DL). Med slakt avses att djur avlivas för att användas till livsmedel.²³ Husdjur skall vid slakten vara bedövat när blodet tappas av. Bedövningen skall ske så att djuret snabbt blir medvetslöst och medvetandet får inte återkomma (30 § DF). Inga andra åtgärder vid slakten får vidtas innan djuret är dött (14 § DL). Kravet på bedövning gäller inte djur som till följd av sjukdom eller olycksfall genast måste slaktas.

Djurskyddsmyndigheten har utfärdat föreskrifter med närmare bestämmelser om bl.a. hantering, utrymmen och bedövning vid slakt eller annan avlivning av vissa djurarter som kan användas till livsmedel.²⁴ Myndigheten har även utfärdat föreskrifter om avlivning av hundar, katter och vissa pälsdjur.²⁵

4.3.7 Tillståndsplikt för viss djurhållning

Den som yrkesmässigt eller i större omfattning bedriver viss närmare angiven verksamhet med djur, t.ex. säljer sällskapsdjur, skall ha tillstånd för denna (16 §). Vad som skall anses vara av större omfattning regleras i Djurskyddsmyndighetens föreskrifter.²⁶ Exempelvis skall verksamheter med katt som innefattar hållande av 10 eller fler katter äldre än 12 månader anses vara av större omfattning.

Vissa verksamheter undantas från kravet på tillstånd. Det gäller bl.a. verksamhet som innebär behandling och annan hantering av djur på djursjukhus, djurkliniker och andra veterinärmottagningar.²⁷

Det är kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd, eller dess motsvarighet, som prövar frågor om tillstånd. Nämnden har också möjlighet att återkalla ett beviljat tillstånd (16 § DL). Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till att den sökande kan anses lämplig att bedriva verksamheten och att de anläggningar

²³ Prop. 1987/88:93 s. 58.

²⁴ Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (DFS 2004:12) om hanteringen av vissa djurarter vid slakt eller annan avlivning.

²⁵ Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (DFS 2004:7) om avlivning av hundar, katter och vissa pälsdjur.

²⁶ Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2004:5) om kravet på tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen (1988:534) för hållande m.m. av häst, hund, katt och övriga sällskapsdjur.

²⁷ 8 § sistnämnda föreskrifter.

i vilka verksamheten skall bedrivas är lämpliga från djurskyddssynpunkt.

4.3.8 Tävling med och förevisning av djur

I DL finns bestämmelser om tävling med och förevisning av djur. Av dessa följer att djur inte får tränas för eller användas vid tävling på sådant sätt att de utsätts för lidande (17 §). Detsamma gäller vid film-, video- eller TV-inspelning och föreställning eller annan förevisning som anordnas för allmänheten. I det sistnämnda ingår bl.a. förevisning i djurpark eller på cirkus. Bestämmelserna i DL kompletteras av föreskrifter från Djurskyddsmyndigheten som bl.a. anger att den som tränar och tävlar med ett djur är ansvarig för att de prestationskrav som ställs vid träning och tävling är anpassade till det enskilda djurets fysiska och psykiska förmåga.²⁸

Vid offentlig tävling med djur skall det normalt finnas en veterinär som förordnats av Djurskyddsmyndigheten eller länsstyrelsen (33 § DF).²⁹ I veterinärens uppgifter ingår bl.a. att besiktiga tävlingsområdet och de deltagande djuren före tävlingen. Från kravet på veterinär medverkan undantas bl.a. dressyrtävlingar och tävlingar med andra små sällskapsdjur än hundar.

För djur som tränas för eller deltar i tävling på tävlingsbana finns förbud mot dopning eller andra otillbörliga åtgärder som påverkar djurets prestationsförmåga eller temperament (18 §). Med dopning avses enligt förarbetena till bestämmelsen tillförsel av ämnen som normalt inte förekommer i djurets foder eller tillförsel i onormala mängder av i djurens foder naturligt förekommande ämnen.³⁰ Djurskyddsmyndigheten har utfärdat kompletterande föreskrifter om dopning av hästar vid träning eller tävling som bl.a. innebär att häst som behandlats med tillväxthormon inte får tränas för eller delta i tävling på tävlingsbana.³¹

²⁸ 2 kap. 2 § Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2005:2) om träning och tävling med djur.

²⁹ Se dock Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2004:25) om undantag från kravet på veterinär medverkan vid offentlig tävling med djur.

³⁰ Prop. 1987/88:93 s. 61.

³¹ 2 kap. 1 § Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2005:1) om dopning m.m. av djur vid träning eller tävling.

4.3.9 Djurförsök

Regleringen beträffande försöksdjur syftar till att dels i möjligaste mån minska antalet tillfällen när djur används för försök och liknande verksamhet, dels minska antalet djur som kommer till sådan användning och dels utforma försöken så att djuren inte utsätts för större lidande än vad som är absolut nödvändigt. För att uppnå angivna syften uppställer djurskyddslagstiftningen ett flertal krav för användning av försöksdjur. Djurförsök får äga rum endast under förutsättning att det syfte som avses med verksamheten inte kan uppnås med någon annan tillfredsställande metod utan användning av djur, att så få djur som möjligt används, att verksamheten utformas så att djuren inte utsätts för större lidande än vad som är absolut nödvändigt och att det vid verksamheten inte används andra djur än sådana som fötts upp för ändamålet (19 § DL).

För att få använda, föda upp, förvara eller tillhandahålla försöksdjur krävs tillstånd från Djurskyddsmyndigheten (19 a § DL och 40 § DF). Dessutom krävs att det finns av myndigheten godkänd föreståndare som ansvarar för verksamheten och veterinär som ger råd och anvisningar om hur verksamheten skall bedrivas och som bistår vid behandling av djuren. Därutöver skall det finnas tillräckligt stor personal med erforderlig utbildning och kompetens. Föreståndaren och veterinären skall se till att verksamheten bedrivs enligt DL och föreskrifter.

Användningen av djur i djurförsök skall vidare godkännas från etisk synpunkt av en djurförsöksetisk nämnd innan användningen påbörjas (21 § DL). Nämnden skall ta hänsyn till å ena sidan försökets betydelse, å andra sidan lidandet för djuret. Nämnden får bifalla en ansökan om djurförsök endast om en sådan användning kan anses angelägen från allmän synpunkt och förutsättningarna i 19 § 1–3 DL är uppfyllda (21 § DL).

Den numera upphörda Centrala försöksdjursnämnden har meddelat föreskrifter om den etiska prövningen och om krav på utbildning av personal som handhar försöksdjur, vilka alltså gäller.³² Djurskyddsmyndigheten har utfärdat föreskrifter om djur-

³² Centrala försöksdjursnämndens föreskrifter (LSFS 1988:45) om den etiska prövningen av användningen av djur för vetenskapligt ändamål m.m. och Centrala försöksdjursnämndens kungörelse (SJVFS 1992:11) med föreskrifter och allmänna råd om utbildningskrav vid användning av djur för vetenskapligt ändamål m.m.

försök, om uppfödning, förvaring, tillhandahållande och användning m.m. av försöksdjur samt om statistikföring vid djurförsök.³³

4.4 Offentlig kontroll m.m.

Den offentliga kontrollen på djurskyddsområdet utövas på central, regional och lokal nivå. Det är i huvudsak Djurskyddsmyndigheten, länsstyrelserna och de kommunala nämnderna som utövar offentlig kontroll (24 § DL). Därutöver har bl.a. Livsmedelsverket, i sin roll som arbetsgivare åt besiktningsveterinärerna, viss offentlig kontroll i samband med djurens transport till och vistelse på slakterierna.

Den myndighet som utövar offentlig kontroll skall genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt djurskyddslagstiftningen (24 a § andra stycket DL). Myndigheten skall vidare verka för att överträdelser av lagstiftningen beivras (24 b § DL).

4.4.1 Djurskyddsmyndigheten

Djurskyddsmyndigheten är den centrala myndighet som leder och centralt samordnar övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämnar råd och hjälp i denna verksamhet (24 a § DL).

Djurskyddsmyndigheten är även huvudman för de djurförsöksetiska nämnderna.³⁴ Myndigheten prövar vidare frågor om förhandsgodkännande av anläggningar och andra förvaringsutrymmen för försöksdjur (55 § DF).

4.4.2 Länsstyrelserna

På regional nivå har länsstyrelserna ansvaret för efterlevnaden av djurskyddslagstiftningen (56 § DF). Deras roll är i första hand att vara stödjande och rådgivande till de lokala kontrollmyndigheterna och allmänheten. Länsstyrelserna skall dock även fullgöra vissa operativa uppgifter, t.ex. pröva frågor om förhandsgodkännande av

³³ Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (DFS 2004:4) om djurförsök m.m., Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2004:15) om uppfödning, förvaring, tillhandahållande och användning m.m. av försöksdjur och Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2004:13) om statistikföring vid djurförsök.

³⁴ Förordningen (2003:1125) med instruktion för Djurskyddsmyndigheten.

stall och andra utrymmen där djur hålls samt besluta om omhändertagande av djur (avsnitt 4.3.2 och 4.5.2).

Länsstyrelsen i det län där en kommun är belägen får, i samråd med den kommunen, i det enskilda fallet besluta att den offentliga kontroll av en viss verksamhet som kommunen annars har skall flyttas över till länsstyrelsen (24 d § DL). Ett sådant beslut får fattas om verksamheten har stor omfattning, är särskilt komplicerad eller om det finns andra särskilda skäl. För att en länsstyrelse skall kunna besluta i frågan krävs att länsstyrelsen och kommunen är överens om att kontrollansvaret flyttas från kommunen.³⁵ Länsstyrelsen får besluta att kontrollen skall lämnas tillbaka till kommunen om länsstyrelsen och kommunen är överens om det.

Om en kommun inte fullgör de skyldigheter som följer av dess kontrolluppdrag, får länsstyrelsen förelägga kommunen att avhjälpa bristen (24 e § DL). Ett föreläggande skall innehålla uppgifter om de åtgärder som länsstyrelsen anser nödvändiga för att bristen skall kunna avhjälpas.

Om en kommun grovt eller under en längre tid har åsidosatt sin kontrollskyldighet när det gäller en viss verksamhet, får regeringen på ansökan av länsstyrelsen, besluta att ansvaret för kontrollen skall flyttas över till länsstyrelsen (24 f § DL). Regeringen får besluta att ansvaret för kontrollen skall lämnas tillbaka till kommunen.

Länsstyrelserna prövar överklaganden av beslut som meddelats av en kommunal nämnd (38 § DL).

4.4.3 De kommunala nämnderna

Det är den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet som normalt utövar den offentliga kontrollen inom kommunen (24 § DL). Nämnden skall ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Kommunerna bedriver offentlig kontroll samt rådgivning och utbildning gentemot de verksamhetsutövare som kontrollen omfattar. En eller flera djurskyddsinspektörer fullgör kommunernas uppgifter inom djurskyddsområdet.

En kommun kan träffa avtal med en annan kommun om att kontrolluppgifter som kommunen har skall skötas helt eller delvis

³⁵ Prop. 2004/05:72 s. 46 f.

av den andra kommunen (24 c § DL).³⁶ Det kan exempelvis röra sig om inspektioner, provtagningar eller andra utredningar av betydelse för kontrollen.³⁷ Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ett ärende. Kommunen får också efter överenskommelse med en annan kommun, med ett närmare angivet undantag, uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden.

Det finns inget centralt register över kontrollobjekten och det är därför osäkert hur många objekt kommunerna utövar offentlig kontroll över. Jordbruksverket uppskattade 1998 att det fanns cirka 100 000 kontrollobjekt i Sverige, varav cirka 60 000 var anläggningar för lantbrukets djur och 30 000 stallar och ridanläggningar.³⁸

4.5 Sanktionsbestämmelser m.m.

DL innehåller, på samma sätt som LivsL och FodL, bestämmelser som ger kontrollmyndigheten möjlighet att förena förelägganden eller förbud med vite. Det som redovisats om vite beträffande livsmedel i avsnitt 2.4.1 har bärighet även på djurskyddsområdet. Lagen innehåller även en straffbestämmelse med liknande uppbyggnad som de som återfinns i LivsL och FodL.

DL ger i likhet med LivsL och FodL även möjlighet att förordna om rättelse på bekostnad av den som inte fullgör sin skyldighet enligt lag, föreskrifter eller föreläggande. Normalt skall en sådan åtgärd föregås av ett föreläggande från kontrollmyndigheten. I brådskande fall får dock ett sådant beslut meddelas utan föregående föreläggande (26 § tredje stycket DL).

Enligt DL finns vidare möjlighet att i vissa fall förbjuda en person att ha hand om djur eller ett visst slags djur. Därutöver ger lagen en möjlighet att i vissa fall omhänderta djur.

4.5.1 Förbud att ha hand om djur

DL ger möjlighet att i vissa fall meddela förbud att ha hand om djur eller ett visst slags djur (29 §). Det är länsstyrelsen som meddelar beslut om förbud. Beslutet kan gälla viss tid eller tills vidare.

³⁶ Bestämmelsen är utformad i enlighet med motsvarande regel i 26 kap. 7 § miljöbalken.

³⁷ Prop. 2004/05:72 s. 20.

³⁸ Riksrevisionens rapport, *Hur effektiv är djurskyddstillsynen?* RiR 2003:1.

Ett förbud kan meddelas om den aktuella personen inte rättar sig efter ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat och som har väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur, har misshandlat ett djur eller har dömts för djurplågeri. Förbud kan även meddelas om personen vid upprepade tillfällen dömts för brott mot DL, EG-bestämmelser eller föreskrifter eller vid upprepade tillfällen varit föremål för förelägganden och förbud.

Djurförbud skall inte meddelas, om det är uppenbart att ett upprepande inte kommer att inträffa. Undantagsbestämmelsen skall tillämpas restriktivt. Ett exempel på när tillämpning kan komma ifråga är när en person på grund av svår sjukdom under en kort tid brustit i sin hantering av djur.³⁹

Länsstyrelsen får även, om förbudet riktas mot ägaren av djuret, ålägga personen att göra sig av med det och förbjuda denne att skaffa ett visst slags djur eller djur över huvud taget.

4.5.2 Omhändertagande av djur

Länsstyrelsen är under vissa särskilt uppräknade omständigheter skyldig att fatta beslut om att ett djur skall tas om hand (31 § DL). Ett omhändertagande kan ske om djuret otillbörligt utsätts för lidande och detta inte rättas till efter tillsägelse av kontrollmyndigheten, ett beslut om föreläggande eller förbud inte följs och beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, ett förbud att ha hand om djur inte följs eller den som har djuret i sin vård dömts för djurplågeri. Omhändertagande kan även ske om den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen dömts för brott mot DL, EG-bestämmelser eller föreskrifter eller vid upprepade tillfällen varit föremål för förelägganden och förbud. Beslutet om omhändertagande verkställs genom polismyndighetens försorg.

Om ett djur otillbörligt utsätts för lidande kan länsstyrelsen, en annan kontrollmyndighet eller polismyndigheten i vissa fall besluta om ett omedelbart omhändertagande, dvs. utan att ägaren eller den som har djuret i sin vård får möjlighet att rätta till bristerna (32 § DL). Ett sådant omhändertagande kan ske om det bedöms som utsiktslöst att felet blir avhjälpt. Det kan t.ex. vara fråga om när ett djur är högradigt vanvårdat eller skadat genom misshandel eller när ägaren eller vårdaren på grund av kroppslig eller mental

³⁹ Prop. 2001/02:93 s. 21.

sjukdom eller missbruk bedöms inte kunna på ett från djurskyddssynpunkt godtagbart sätt ta hand om och vårda djuret.⁴⁰

Ett omedelbart omhändertagande kan också ske när ägaren till djuret är okänd eller inte kan anträffas eller det i övrigt bedöms oundgängligen nödvändigt från djurskyddssynpunkt. Även vid omedelbara omhändertaganden verkställs besluten genom polismyndighetens försorg. Kostnaden för omhändertagande får förskötteras av allmänna medel men skall slutligt betalas av den mot vilken åtgärden riktas (35 § DL).

4.5.3 Straff

Bestämmelserna om straffrättsliga sanktioner finns i 36 och 36 a §§ DL. I 36 § straffbeläggs överträdelser av i lagen angivna centrala förpliktelser. Det gäller t.ex. att djur inte får överansträngas eller agas och att djur inte får hållas bundna på ett för djuren plågsamt sätt (5 och 6 §§ DL).

Vidare är överträdelser av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen straffbelagda. Det gäller t.ex. föreskrifter om villkor för eller förbud mot försäljning eller annan överlåtelse av djur eller föreskrifter om operativa ingrepp på eller injektioner till djur (7 och 10 §§ DL).

Slutligen är brott mot förbud att ha hand om djur och underlåtenhet att följa föreläggande att göra sig av med djur straffbelagda.

Både uppsåtliga och oaktsamma gärningar föranleder ansvar. Straffsatsen är böter eller fängelse i högst två år. Är det fråga om uppsåtligt brott som avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, är straffsatsen fängelse i högst två år. Ringa överträdelser medför inget ansvar. Ansvar inträder inte heller om den aktuella gärningen är belagd med straff i brottsbalken. Det brott som i första hand kan komma ifråga är djurplågeri (16 kap. 13 §).

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud döms inte till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet (37 § DL). Även den som underlåtit att iaktta skyldigheten att låta förpröva stall och andra förvaringsutrymmen för djur undantas från straff, om en särskild avgift tagits ut för

⁴⁰ Prop. 1987/88:93 s. 46.

underlåtenheten. Skälet till de angivna undantagen är att dubbla sanktioner inte bör förekomma.⁴¹

I 36 a § DL straffbeläggs överträdelser av skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Detta gäller inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.

Både uppsåtliga och oaktsamma gärningar föranleder ansvar. Straffsatsen är böter eller fängelse i högst två år. Är det fråga om uppsåtligt brott som avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, är straffsatsen fängelse i högst två år.

Överträdelser som är att bedöma som ringa medför inget ansvar. Ansvar inträder inte heller om den aktuella gärningen är belagd med straff i brottsbalken. Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud döms inte till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet (37 § DL).

⁴¹ Prop. 1987/88:93 s. 72 och prop. 1993/94:68.

5 Probleminventering

Sanku har fått i uppdrag att göra en översyn av sanktionsbestämmelserna i LivsL, FodL och DL och överväga om dessa bör kompletteras alternativt ersättas med bestämmelser om sanktionsavgifter. Bakgrunden till uppdraget är att regeringen i skilda sammanhang har uppmärksammat på att sanktionerna inom angivna områden i vissa fall inte är tillräckligt effektiva som styrmedel. Kritiken har framförts bl.a. i rapport från Livsmedelsverket och i olika remissyttranden.¹

5.1 Några utgångspunkter

Lagstiftningen inom nu aktuella områden syftar främst till att skydda människors och djurs hälsa. De som hanterar livsmedel, foder, animaliska biprodukter eller djur har ett ansvar för att reglerna till skydd för dessa viktiga värden följs. Samhället måste dock bedriva viss kontroll. Här spelar kontrollmyndigheterna en central roll. En grundläggande förutsättning för att de skall kunna säkerställa efterlevnaden av lagstiftningen är att de har tillräckliga möjligheter att vidta åtgärder vid bristande efterlevnad av regelverket.

De myndigheter som utövar offentlig kontroll inom aktuella områden har en lagstadgad skyldighet att verka för att överträdelser av lagarna, de föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd dessa eller överträdelser av EG-förordningar som kompletteras av lagarna beivras (13 § LivsL, 14 § FodL och 24 b § DL). Det innebär att en kontrollmyndighet som misstänker att en överträdelse har

¹ Livsmedelsverkets Rapport 9 – 2000 *Effektivare livsmedelstillsyn – förslag till arbetssätt, organisation och finansiering*. Se även t.ex. yttrande från Göteborgs stad, Miljönämnden, angående avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll (SOU 2005:52).

skett måste ta upp saken och utreda den så att det kan bedömas om en anmälan till åtal skall ske.²

En mycket stor andel av de materiella reglerna på aktuella områden återfinns i gemenskapslagstiftningen. EU ställer krav på medlemsländerna att införa påföljder för överträdelser av EG-bestämmelser.³ Medlemsstaterna måste vidare vidta de åtgärder som behövs för att se till att bestämmelserna tillämpas. Påföljderna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.

I kap. 2–4 redovisas vilka sanktioner som enligt respektive lag i dag står till myndigheternas förfogande.

5.2 Kontrollmyndigheternas syn på det nuvarande sanktionssystemet

Enligt vad Sanku nu har inhämtat anser företrädare för flera kontrollmyndigheter att det nuvarande sanktionssystemet har påtagliga brister. Den framförda kritiken avser alla de sanktioner som återfinns i LivsL, FodL och DL, dvs. viten, rättelse på den felandes bekostnad och straff.

Kritiken mot vitesinstitutet består framför allt i att användningen är förenad med stor tidsutdräkt. Skälet här till är att såväl beslutet att förelägga vite som beslut att utdöma vite kan överklagas i flera led. Ett beslut att förelägga vite enligt LivsL, FodL eller DL fattat av en kommunal nämnd kan komma att handläggas av länsstyrelse, länsrätt, kammarrätt och regeringsrätt. Ett annat problem är att verksamheten som föreläggandet avser inte sällan har överlåtits när frågan om utdömande av förelagt vite blir aktuell. Det kan resultera i att syftet med vitet förfallit och att kontrollmyndigheten måste förelägga på nytt.

Den möjlighet aktuella lagar ger att vidta rättelse på den felandes bekostnad har inte använts. Kontrollmyndigheterna har inte funnit

² Prop. 1988/89:68 s. 61.

³ Se t.ex. artikel 25 i rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring i direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97, EUT L 3, 5.1.2005, s. 1 (Celex 32005R0001), artikel 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG, EUT L 268, 18.10.2003, s. 24 (Celex 32003R1830) samt artikel 25 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1935/2004 av den 27 oktober 2004 om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel och om upphävande av direktiven 80/590/EEG och 89/109/EEG, EUT L 338, 13.11.2004, s. 4 (Celex 32004R1935).

något praktiskt tillämpningsområde för dessa bestämmelser. Dessutom saknar den felande personen inte sällan ekonomisk möjlighet att betala uppkomna kostnader, vilket kan medföra att myndigheten får stå kostnaden för åtgärden.

Kritiken mot straffsanktionen består framför allt i att brott mot aktuell lagstiftning har låg prioritet hos polismyndighet och åklagare. Detta leder bl.a. till att brottsanmälningar ofta blir liggande till dess att brottet preskriberas. Kontrollmyndigheterna har även angett att det inte är ovanligt att förundersökningen även i tydliga fall läggs ned med hänvisning till att brott inte kan styrkas eller att gärningen bedöms som ringa. Det har fått till följd att kontrollmyndigheterna inte alltid anser det meningsfullt att anmäla överträdelser till åklagare.

Kritik har även framförts mot att lika fall behandlas olika vid åtalsprövning, vilket leder till låg förutsägbarhet.

Enligt kontrollmyndigheterna bedöms de fall som leder till åtal inte sällan som ringa av domstolarna och föranleder därför inget ansvar. När fällande dom trots allt meddelas bestäms påföljden ofta, även i fall när kontrollmyndigheterna bedömer överträdelsen som relativt allvarlig, till ett lågt antal dagsböter.

Det anförda gör att straffsanktionen av kontrollmyndigheterna inte upplevs som vare sig effektiv eller avskräckande. Kontrollmyndigheterna har framfört att strafförfarandet, i likhet med användandet av vitessanktionen, är tidsödande. Det resulterar i att samhällets reaktion kommer först långt efter den tidpunkt när överträdelsen ägde rum.

5.3 Överträdelser, anmälningar och lagföring

Företrädare för kontrollmyndigheterna har uppgett att det begås ett mycket stort antal överträdelser mot aktuella författningar. Sammanställningar över resultatet från myndigheternas inspektioner talar i samma riktning. Två rapporter på livsmedelsområdet kan tjäna som exempel i detta avseende.⁴

⁴ Liknande resultat kan återfinnas även på djurskyddsområdet. Se t.ex. Djurskyddsmyndighetens rapporter *Lokal och regional djurskyddstillsyn under år 2004* (Dnr 2005-0739) samt *Djurskydd vid slakt och avlivning – Nationellt tillsynsprojekt om slakt och annan avlivning* (2006:01). Av statistik som redovisas i den förstnämnda rapporten framgår att endast 40 procent av kontrollobjekten klarade sig utan anmärkning vid besiktning utförd under 2004. Resterande kontrollobjekt fick antingen skriftliga anmärkningar eller råd eller beslut om förelägganden, förbud eller omhändertaganden. I den andra rapporten redovisas

I den första rapporten redovisar Livsmedelsverket resultatet från normerande inspektioner av livsmedelsbutiker i samband med kommuninspektioner under åren 2003–2005.⁵ Av rapporten framgår att verket under perioden januari 2003–september 2005 utförde 39 normerande inspektioner vid livsmedelsbutiker.⁶ Samtliga inspekterade verksamheter utom en hade brister i sin egenkontroll och i många fall var bristerna stora. Tolv livsmedelsbutiker saknade fastställt egenkontrollprogram, fem verksamheter kunde inte visa upp sitt fastställda egenkontrollprogram och tre visade upp ett annat program än det som fastställts av kontrollmyndigheten.

Ett stort antal avvikelser med avseende på egenkontrollprogrammet konstaterades vid inspektionerna. Det saknades dokumenterad kontroll av rengöring för 24 butiker. I lika många fall saknades dokumenterad kontroll av underhåll, inredning och utrustning av lokalen. Det anförda ledde Livsmedelsverket till slutsatsen att de verksamhetsansvariga inte hade förstått egenkontrollen som metod för att ta ansvar för att distribuera säkra livsmedel.

Vid inspektionerna av livsmedelsbutikerna undersöktes även om verksamheterna hade godkända livsmedelslokaler samt om lokalerna och verksamheterna överensstämde med lokalgodkännandet.⁷ Även i detta avseende konstaterades stora brister. Sex livsmedelshandlare saknade lokalgodkännande och ytterligare fem kunde inte visa upp godkännandet. I sju fall stämde inte godkännandet överens med aktuell verksamhet och i lika många fall stämde inte lokalerna överens med godkännandet. I fem fall stämde varken lokalen eller verksamheten överens med godkännandet.

Livsmedelsverket uppmärksammade vid inspektionerna även en rad övriga avvikelser. I 28 fall var märkningsuppgifter felaktiga eller saknades helt och i 11 fall var rengöringen av utrustning, köksredskap och förvaringskärl otillfredsställande.

att det vid genomförda inspektioner konstaterats betydande brister beträffande bl.a. krav på dokumentation och utbildning.

⁵ Livsmedelsverkets rapport nr 26/2005.

⁶ Med normerande inspektion menas en sådan inspektion som Livsmedelsverket skulle utföra enligt 46 a § ÄLivsF.

⁷ Av 22 § ÄLivsL samt 37 och 42 §§ ÄLivsF framgick att livsmedel inte får hanteras yrkesmässigt i annan lokal än livsmedelslokal, att livsmedelslokal inte får tas i bruk förrän den är godkänd för sitt ändamål samt att innan en livsmedelslokal eller verksamhet i lokalen ändras väsentligt skall anmälan göras till tillsynsmyndigheten (numera kontrollmyndigheten).

Under perioden januari 2004–september 2005 utförde Livsmedelsverket 61 normerande inspektioner vid storhushåll, dvs. restauranger, lunchmatsalar, gatukök, kaféer samt storkök i skolor, på sjukhus och liknande.⁸ Resultatet av inspektionerna uppvisar stora likheter med det som redovisats beträffande livsmedelsbutiker. Till exempel hade alla inspekterade storhushåll utom ett brister i egenkontrollen.

Sanku har inhämtat statistik från Brottsförebyggande rådet över antalet personer som lagförts för brott mot ÄLivsL, ÄFodL och DL under åren 1995–2004. Av statistiken framgår att i genomsnitt 30 personer per år lagförts för brott mot ÄLivsL medan drygt 40 personer årligen lagförts för brott mot DL. Under hela den aktuella tioårsperioden har endast fem personer lagförts för brott mot ÄFodL.

Det saknas tillförlitlig statistik över hur många åtalsanmälningar som kontrollmyndigheterna på livsmedels- och foderområdena gjort under den senaste tioårsperioden. På djurskyddsområdet finns statistik över hur många anmälningar till åtal de lokala kontrollmyndigheterna gjort.⁹ Under åren 2001 till 2004 har antalet anmälningar varierat mellan cirka 150 och 200 stycken. Därutöver tillkommer emellertid det okända antalet anmälningar som länsstyrelser och Djurskyddsmyndigheten gjort. Det kan dock konstateras att antalet åtalsanmälningar på djurskyddsområdet är mångdubbelt fler än antalet lagföringar. Även om vissa variationer är tänkbara kan det på goda grunder antas att situationen ser liknande ut även på livsmedels- och foderområdena.

Livsmedel, foder och djur hanteras av ett synnerligen stort antal personer. På livsmedelsområdet finns cirka 130 000 anläggningar som är föremål för regelbunden offentlig kontroll. På djurskyddsområdet omfattar kontrollen uppskattningsvis 100 000 objekt. Regelverken på aktuella områden är mycket omfattande och komplexiteten är stor. Kontrollmyndigheternas uppgifter visar att brister med stor frekvens påträffas vid inspektioner. Det kan med hänsyn till detta och till vad som ovan anförts konstateras att endast en mycket liten andel av överträdelserna beivras genom lagföring.

⁸ Livsmedelsverkets rapport nr 27/2005.

⁹ Djurskyddsmyndighetens rapport *Lokal och regional djurskyddstillsyn under år 2004* (Dnr 2005-0739).

5.4 Överväganden

Det kan konstateras att det begås ett stort antal överträdelser mot aktuell lagstiftning. Sannolikheten för att någon som bryter mot bestämmelserna om livsmedel, foder och djurskydd bestraffas är låg. Härav kan slutsatsen dras att den straffrättsliga regleringen inte fungerar väl. Det kan ifrågasättas om straffsanktionen uppfyller gemenskapsrättens krav på att vara effektiv och avskräckande. Det är därför en angelägen uppgift att lägga fram förslag till regler som på ett bättre sätt kan möta behovet av effektiva sanktioner.

De sanktioner som finns i LivsL, FodL och DL har olika funktioner. Vite används för att uppnå en förändring av ett felaktigt beteende och är således inte primärt någon repressiv sanktion. Inte heller rättelse på den felandes bekostnad skall vidtas i bestraffande syfte. Dessa instrument kan därför enligt Sankus uppfattning inte ersätta ett fungerande straffrättsligt system. Därtill kan invändningar ur effektivitetssynpunkt resas mot båda dessa sanktioner. Användningen av vitet är t.ex. ofta förenat med stor tidsutdräkt. Utrymmet för att vidta rättelse på den felandes bekostnad är mycket begränsat. Det beror i första hand på att det av praktiska skäl endast är ett fåtal brister som kontrollmyndigheten kan åtgärda. Ett annat praktiskt problem är att den felande personen inte sällan saknar ekonomiska möjligheter att betala för åtgärden.

De sanktioner som i dag står till buds fungerar således inte tillräckligt väl som verkningsfulla styrmedel. Mot den beskrivna bakgrunden och med hänsyn till utformningen av Sankus direktiv behöver det därför undersökas om ett sanktionsavgiftssystem skulle kunna möta behovet av effektiva sanktioner. Denna frågeställning behandlas i kapitel 7.

6 Sanktionsavgift som påföljd i allmänhet

6.1 Allmänt om sanktionsavgifter

En sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som åläggs en fysisk eller juridisk person på grund av ett rättsstridigt beteende. Sanktionsavgifter kan vara repressiva och/eller vinstbegränsade. För att fastställa sanktionsavgifter används ofta schabloner. Det är endera tillsynsmyndigheten eller en domstol som beslutar om sanktionsavgift. Ansvar är vanligtvis strikt, dvs. skyldigheten att betala en avgift uppkommer när ett regelbrott objektivt kan konstateras. Avgiften tillfaller, utom när det gäller straffavgiften för advokater i 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken, staten. Beloppens storlek varierar kraftigt, bl.a. beroende på förhållandena inom respektive område.

Avgiften kan användas vid sidan av eller i stället för skadestånd, vite, böter och förverkande. Det viktigaste skälet för att införa sanktionsavgifter har varit att lagstiftaren velat öka efterlevnaden av reglerna inom särskilda områden. Sanktionsavgifter har ofta förmodats föra med sig en effektivisering eftersom de anses erbjuda en snabb, enkel och billig lösning på de problem som beivrandet av regelbrott utgör.

6.2 Sanktionsavgifternas användningsområde och utformning

Frågan om när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet behandlades av regeringen under förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken.¹

Regeringen utvecklade sex principer som skulle utgöra en god grund för ett sådant avgiftssystem. Här angavs bl.a. att sanktions-

¹ Prop. 1981/82:142 s. 21 f.

avgifter kan vara ändamålsenliga i fall där regelöverträdelserna är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken på den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall som nämndes var sådana där den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är framträdande.

Sanktionsavgifter borde enligt regeringen få förekomma endast inom speciella klart avgränsade rättsområden. Det skulle vidare vara möjligt att förutse hur stor avgiften skulle bli i det enskilda fallet. Regeringen ansåg att det, beroende på det aktuella rättsområdets natur, särskilt bör prövas om uppsåt eller oaktsamhet skall förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet skall bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar skall vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion att överträdelser på området inte kan ske på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet.

I betänkandet som föregick propositionen hade uppställts ytterligare ett krav för att strikt ansvar skulle få komma i fråga.² Här angavs att strikt ansvar i princip bör förutsätta att avgiftsskyldigheten riktar sig mot personer och företag som måste antas ha inte bara ingående kännedom om föreskrifternas innehåll utan även särskild anledning att vaka över att de inte överträds.

Något hinder borde enligt regeringen inte föreligga mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sida av varandra. De subjektiva rekvisiten kan vara annorlunda utformade i de olika systemen, strikt ansvar vid avgift och uppsåt eller oaktsamhet vid straffrättsligt ansvar. Om det rör sig om mindre allvarliga överträdelser, kan den vinsteliminering som uppnås genom avgiften framstå som en fullt tillräcklig åtgärd. Det kan i så fall bli aktuellt att låta införandet av ett avgiftssystem innebära att de aktuella gärningarna inte längre är straffbara.

Regeringen menade vidare att det i viss utsträckning kunde överlåtas åt de administrativa myndigheterna som är verksamma på området att besluta om avgift. I vissa fall är det däremot lämpligt att överlåta prövningen till domstol. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten görs beroende av om överträdelserna skett av uppsåt eller

² Ds Ju 1981:3 s. 93 f.

oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar.

Vikten av att avgiftssystem införs på nya områden först efter noggranna överväganden om behovet poängterades likaså.

Regeringen har härefter i flera lagstiftningsärenden tagit ställning till frågan om bristande efterlevnad av bestämmelser skall sanktioneras genom straff eller sanktionsavgifter. Efter sådant övervägande har sanktionsavgifter införts på en rad områden. Fortsättningsvis följer en redogörelse för avgiftssystemet inom några av dessa. Urvalet av områden har gjorts för att visa de olika lösningar som har valts vid utformningen av ett system med sanktionsavgifter. Miljöområdet pekas särskilt ut i Sankus direktiv och uppvisar stora likheter med områdena livsmedel, djurskydd, foder och animaliska biprodukter. Systemet med miljöskänkionsavgifter redovisas därför något mer utförligt än övriga områden.

6.3 Miljöskänkionsavgift

6.3.1 Systemets konstruktion

En särskild avgift, miljöskänkionsavgift, skall betalas av en näringsidkare om denne vid bedrivandet av näringsverksamhet åsidosätter bl.a. föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken. Miljöskänkionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Avgift skall dock inte tas ut om det är uppenbart oskäligt (30 kap. 1 § miljöbalken).

Regeringen meddelar föreskrifter om de överträdelser för vilka miljöskänkionsavgift skall betalas och om avgiftens storlek för olika överträdelser. När avgiftens storlek bestäms, skall hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. En miljöskänkionsavgift skall uppgå till minst 1 000 kr och högst en miljon kr (30 kap. 2 §). Med överträdelsens allvar avses de objektiva omständigheterna, t.ex. hur lång tid överträdelsen har pågått och överträdelsens omfattning, medan betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser tar sikte på förhållanden som t.ex. skyddsintresset.³

Det är tillsynsmyndigheten som beslutar om miljöskänkionsavgift. Innan beslutet fattas skall den som anspråket riktas mot ha

³ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 539.

getts tillfälle att yttra sig (30 kap. 3 §). Tillsynsmyndighetens beslut kan överklagas till miljödomstol (30 kap. 7 §).

Beslut om miljöstraffavgift får inte meddelas, om den som anspråket riktar sig mot inte inom fem år från det att förutsättningarna att besluta om avgift har inträffat har getts tillfälle att yttra sig (30 kap. 6 §). Om ett vitesföreläggande inte har följts, skall avgift inte tas ut för överträdelse som omfattas av föreläggandet (4 § förordningen [1998:950] om miljöstraffavgifter).

Av bilagan till förordningen om miljöstraffavgifter framgår vilka överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift och avgiftens storlek. Exempelvis anges i avsnitt 2.1 i bilagan att avgift skall betalas av näringsidkare som vid bedrivande av näringsverksamhet utför markavvattning eller vidtar annan åtgärd för att avvatta mark utan föreskrivet tillstånd (11 kap. 13 § miljöbalken). Avgiftsbeloppet för denna överträdelse bestäms för skogsbruk efter storleken på det område som påverkas och för jordbruk efter längden på diket till 5 000, 25 000 eller 50 000 kr.

Om en näringsidkare inte, efter att ha fått skälig tid att vidta rättelse, upphör med en överträdelse efter det att en miljöstraffavgift har beslutats, skall ny avgift för överträdelsen tas ut med dubbelt belopp. Detsamma gäller om överträdelsen upprepas inom två år från det tidigare beslutet om miljöstraffavgift. Begränsningen om en miljon kronor vid varje tillfälle gäller dock fortfarande (2 och 3 §§ förordningen om miljöstraffavgifter).

6.3.2 Utvärdering av systemet med miljöstraffavgifter

Naturvårdsverket har i rapport till regeringen i januari 2005 angett att de operativa tillsynsmyndigheterna är övervägande positiva till miljöstraffavgifter eftersom de ger en extra tyngd i tillsynsarbetet och att avgiften är en snabb reaktion på överträdelser.⁴ I rapporten redovisades vidare att det hade skett en klar minskning av antalet beslut om miljöstraffavgifter mellan åren 2000 och 2003, vilket enligt verket främst berodde på bättre lagefterlevnad. Verket konstaterade mot den bakgrunden att miljöstraffavgifterna har en stor preventiv effekt och uppfyller sitt syfte. Särskilt stor preventiv effekt har sanktionsavgifterna haft för

⁴ Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag M 2004/2012/R, *Miljöstraffavgifter, Förslag till ny bilaga förordningen om miljöstraffavgifter*, s. 20.

överträdelser genom försenade miljörapporter och köldmedia-rapporter.⁵

De företrädare för kommunal miljöförvaltning som Sanku varit i kontakt med har delat de uppfattningar som redovisas i Naturvårdsverkets rapport och tillagt att miljösktionsavgifts-systemet fungerar allt bättre. En orsak till det sistnämnda är att avgiftsnivåerna för vissa överträdelser har sänkts.⁶ Enligt före-trädarna har sänkningarna lett till bättre proportionalitet mellan överträdelsens svårighetsgrad och avgiftens storlek.

Miljöbalkskommittén konstaterade dock att även viss kritik framförts mot systemet.⁷ Den avser i första hand enskildheter i regleringen t.ex. avgiftsbeloppens storlek, men också de skillnader som finns tillsynsmyndigheter emellan när det gäller att påföra avgifter. Kritik har även riktats mot systemet med dubbla sanktioner, dvs. både straff och sanktionsavgifter för samma överträdelse.

6.3.3 Avgiftens förhållande till straff

Det finns överträdelser som enligt miljöbalken och förordningen om miljösktionsavgifter kan föranleda både straff och miljö-sanktionsavgift. Frågan om dubbelbestraffning har kommit att klargöras i och med ett avgörande från Högsta domstolens i vilket domstolen uttalade att bestämmelserna i Europakonventionen om dubbel lagföring och bestraffning (*ne bis in idem*) inte innebar att ett slutligt beslut om miljösktionsavgift utgör ett hinder mot att därefter lägga samma objektiva omständigheter till grund för talan om straffrättsligt ansvar (rättsfallet NJA 2004 s. 840).

Miljöbalken innehåller emellertid en åtalsprövningsregel som omfattar alla fall där miljösktionsavgift kan åläggas (29 kap. 11 § fjärde stycket). Regeln medför att, när miljösktionsavgift kan åläggas för en överträdelse och det kan antas att påföljden stannar vid böter, åtal kommer att väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt. Utgångspunkten är således att åtal inte skall väckas i de aktuella fallen om det inte är särskilt motiverat att utöver sanktionsavgift även döma till straff. Regeln syftar till att minska utrymmet för dubbla sanktioner vid de mindre allvarliga överträdelserna.

⁵ Angiven redovisning, s. 27.

⁶ Naturvårdsverkets rapport 5331 *Miljösktionsavgifter – Förslag till nya belopp*.

⁷ Delbetänkandet *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler* (SOU 2004:37) s. 59.

6.3.4 Förslag till förändringar av systemet med miljöskänkionsavgifter

Regeringen har i propositionen Miljöbalkens skänkionssystem, m.m. föreslagit ett antal förändringar i miljöskänkionsavgiftssystemet.⁸ Förslagen innebär i huvudsak följande. Begränsningen i 30 kap. 1 § miljöbalken att endast näringsidkare kan påföras avgift tas bort, vilket innebär att även fysiska personer kan drabbas av avgift. Området för överträdelser som kan föranleda avgift utvidgas. Miljöskänkionsavgift skall i fortsättningen kunna tas ut även för överträdelser av bestämmelser i miljöbalken och i EG-förordningar inom balkens tillämpningsområde.

Området för befrielse av avgift utökas. I dag skall avgift inte tas ut om det är uppenbart oskäligt. Enligt regeringens förslag skall avgift inte tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till ett antal angivna faktorer, bl.a. sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand eller genom att uppdra åt någon annan göra det som ålegat den avgiftsskyldige.

Därutöver föreslås förändringar av bestämmelserna om betalningsfrist och verkställighet. Tidsfristen för betalning av miljöskänkionsavgift skall enligt förslaget inte börja löpa förrän beslutet om avgift har delgetts den som anspråket riktas mot. Avgiftsbeslutet skall enligt förslaget inte kunna verkställas förrän tidsfristen för betalning av avgiften löpt ut.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2007.

6.4 Sanktionsavgift enligt arbetsmiljölagen

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket får föreskriva att en särskild avgift skall betalas om överträdelse har skett av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 kap. 1–3 eller 8 § första stycket arbetsmiljölagen (1977:1160). Den aktuella föreskriften skall ange hur avgiften skall beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet skall kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden. Avgiften skall vara lägst 1 000 kr och högst 100 000 kr. Den särskilda avgiften skall betalas även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet (8 kap. 5 §).

⁸ Prop. 2005/06:182.

Avgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen skedde. Avgiften får jämkas eller efterges om det skulle vara oskäligt att påföra avgiften enligt angiven beräkningsgrund (8 kap. 6 §).

Frågor om påförande av avgift skall prövas av länsrätten efter ansökan av Arbetsmiljöverket. Avgiften får bara påföras om ansökan har delgetts den som anspråket riktas mot inom fem år från den tidpunkt när överträdelsen skedde (8 kap. 7 och 8 §§).

Arbetsmiljöverket har möjlighet att utfärda ett avgiftsföreläggande. Avgiftsföreläggande innebär att den som antas ha gjort sig skyldig till en överträdelse föreläggs avgiften till godkännande omedelbart eller inom viss tid. Om föreläggandet godkänns gäller det som lagakraftvunnet avgörande som meddelats av domstol (8 kap. 9 §).

Regeringen har i 18 § första stycket 4 arbetsmiljöförordningen (1977:1166) bemyndigat Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter enligt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen. Verket har meddelat sådana föreskrifter beträffande asbest och besiktning av trycksatta anordningar.⁹

6.5 Sanktionsavgift enligt produktsäkerhetslagen

Produktsäkerhetslagen (2004:451) syftar till att säkerställa att varor och tjänster som tillhandahålls konsumenterna inte orsakar skada på person (1 §). En näringsidkare skall enligt lagen åläggas att betala en sanktionsavgift om denne eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar uppsåtligt eller av oaktsamhet brutit mot vissa bestämmelser i lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (37 §). Sanktionsavgift kan komma ifråga för bl.a. överträdelser av bestämmelser om säkerhets- och varningsinformation eller föreskrifter om förbud att tillhandahålla och exportera en viss typ av vara (13, 14 och 36 §§).

Sanktionsavgiften skall fastställas till lägst fem tusen och högst fem miljoner kr. Avgiften får inte överstiga tio procent av näringsidkarens årsomsättning (40 §). När sanktionsavgift fastställs skall särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. I ringa fall

⁹ Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2006:1) om asbest och (AFS 2005:3) om besiktning av trycksatta anordningar.

skall någon avgift inte dömas ut. Avgiften får dessutom efterges om det finns synnerliga skäl för det (41 §).

Sanktionsavgift får inte åläggas någon för en överträdelse av ett förbud eller en underlåtelse att följa ett föreläggande som meddelats vid vite enligt produktsäkerhetslagen (38 §).

Frågor om påförande av sanktionsavgift prövas av länsrätt efter ansökan av tillsynsmyndigheten (39 §).

6.6 Byggnadsavgift, tilläggsavgift och särskild avgift

Om någon utan lov utför en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov, skall byggnadsavgift tas ut (10 kap. 4 § plan- och bygglagen [1987:10]). Byggnadsavgift tas ut med ett belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som enligt kommunens taxa skulle ha tagits ut om lov till samma åtgärd hade meddelats, dock minst 500 kr. Är överträdelsen ringa får byggnadsavgiften bestämmas till ett lägre belopp eller helt efterges. Nedsättning eller eftergift är avsedd att komma i fråga endast för överträdelser som är bagatellartade eller som kan jämföras med ordningsföreläggelser.¹⁰

Byggnadsavgiften skall tas ut av den som när överträdelsen begicks var ägare av den fastighet, byggnad eller anläggning som den olovliga åtgärden avsåg (10 kap. 9 §).

Avgift skall inte tas ut, om rättelse sker innan frågan om påföljd eller ingripande tas upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden eller om åtgärden avser rivning under vissa närmare angivna förhållanden (10 kap. 5 §).

Frågor om byggnadsavgift prövas av byggnadsnämnden (10 kap. 8 §). Nämndens beslut får överklagas hos länsstyrelsen (13 kap. 2 §). Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen nedsätta eller helt efterge byggnadsavgift som byggnadsnämnden har beslutat (10 kap. 11 §).

Plan- och bygglagen innehåller även bestämmelser om två andra sanktionsavgifter. Under vissa närmare angivna förhållanden, t.ex. om den olovliga åtgärden inneburit att en byggnad uppförts, skall utöver byggnadsavgift även tilläggsavgift tas ut (10 kap. 7 §). I vissa andra fall, t.ex. när någon underlåtit att göra bygganmälan eller rivningsanmälan när sådan anmälan skulle göras, skall särskild avgift tas ut (10 kap. 6 §).

¹⁰ Prop. 1985/86:1 s. 328.

PBL-kommittén har i sitt slutbetänkande *Får jag lov?* (SOU 2005:77) föreslagit ett stort antal ändringar i plan- och bygglagen. I betänkandet föreslås bl.a. en höjning av miniminivån för byggnadsavgiften och av såväl miniminivån som maximinivån för den särskilda avgiften. Kommittén föreslår att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2008.

6.7 Sanktionsavgifter på andra rättsområden

Sanktionsavgifter kan påföras också med stöd av flera andra författningar.

En av de sanktionsavgifter som tillämpas i störst utsträckning är skattetillägget. Bestämmelserna om skattetillägg finns i bl.a. 5 kap. taxeringslagen (1990:324) och 15 kap. skattebetalningslagen (1997:483). Skattetillägg tas ut främst om en skattskyldig under taxeringsförfarandet på något annat sätt än muntligen lämnat en oriktig uppgift till ledning för taxeringen. Beloppet bestäms till viss procent av den skatt som, i fall den oriktiga uppgiften hade godtagits, inte skulle ha påförts den skattskyldige (5 kap. 4 § taxeringslagen och 15 kap. 4 § skattebetalningslagen). För sådan skatt som tas ut enligt bl.a. inkomstskattelagen (1999:1229) och lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt är skattetillägget som huvudregel 40 procent. I fråga om mervärdesskatt är skattetillägget normalt 20 procent av den skatt som felaktigt skulle ha tillgodoräknats den skattskyldige. Något tak för avgiften finns inte. Skattetillägg tas under vissa förutsättningar ut även vid sköns-taxering och skönsbeskattning (5 kap. 2 taxeringslagen och 15 kap. 2 § skattebetalningslagen).

Andra exempel på sanktionsavgifter är trafikförsäkringsavgift enligt 34 § trafikskadelagen (1975:1410) och tulltillägg enligt 8 kap. tullagen (2000:1281).

7 Bör sanktionsavgift införas som påföljd i nu aktuella lagar?

7.1 Behovet av förbättringar inom det nuvarande sanktionssystemet

Sanku konstaterade i avsnitt 5.4 att det nuvarande sanktions-systemet inte fungerar väl. Ett straffrättsligt system där mycket långt ifrån alla överträdelser beivras, på grund av bristande resurser eller av andra skäl, kan uppfattas som oförutsägbart och godtyckligt. Straffbestämmelserna blir i ett sådant system inte avskräckande utan framstår endast som tomma hot.

En viss förbättring skulle kunna uppnås utan att tillföra det nuvarande sanktionssystemet ytterligare sanktioner. Det skulle kunna ske t.ex. genom att statsmakterna gav uttryck för en högre prioritering av aktuella ärenden eller genom att tillföra polis och åklagare ökade resurser.

Flera kontrollmyndigheter har påtalat att åklagarna har för dålig kunskap om de aktuella lagstiftningsområdena och att detta leder till att få personer lagförs för brott mot ÄLivsL, ÄFodL och DL. Kontrollmyndigheterna har uppgett att den låga kunskapsnivån framför allt beror på att åklagarna har för få mål med sådan inriktning. Ett sätt att åtgärda det är att förbättra samarbetet mellan kontrollmyndigheterna, särskilt de centrala, och åklagar-myndigheten. Detta kan ske t.ex. genom att kontrollmyndig-heterna tillhandahåller utbildning inom aktuella områden. En annan möjlighet är att överväga om det finns skäl att samla ifrågavarande målkategorier hos ett färre antal åklagare genom införande av specialisttjänster. Det skulle få till följd att dessa åklagare fick större erfarenhet av aktuella ämnesområden.

Det ligger dock inte inom ramen för denna utredning att överväga nu nämnda lösningar. Dessutom kan de beskrivna åtgärderna förväntas ha endast en begränsad effekt. I stället bör andra möjligheter övervägas.

7.2 En diskussion om skäl mot att införa sanktionsavgifter

Det finns skäl som talar mot att införa ett eller flera system med sanktionsavgifter. De straffprocessuella reglerna blir inte tillämpliga. Det innebär att det måste tillskapas nya regelverk för handläggningen av sådana ärenden. Enligt Sankus direktiv bör endast överträdelser som är att anse som mindre allvarliga komma i fråga för att sanktioneras med avgift. Det innebär att det straffrättsliga systemet kommer att kvarstå vid sidan av ett nytt sanktionsavgiftssystem, något som ger myndigheterna ytterligare ett system att administrera. Om två överträdelser av ett kontrollobjekt konstateras vid samma tillfälle skulle detta kunna få till följd att ett av regelbrotten skall handläggas i ett brottmål medan ett annat regelbrott skall handläggas i ett ärende om sanktionsavgift. Eftersom brottmålet och ärendet om avgift kan komma att handläggas av olika myndigheter kan tidigare vunna samordningsfördelar gå förlorade. Kontrollobjektet skulle t.ex. bli tvunget att svara till två myndigheter.

Såväl de organisationer som Sanku haft samråd med som tillfrågade kontrollmyndigheter har påtalat en annan risk. De har gjort gällande att ett införande av sanktionsavgifter kan medföra att mindre allvarliga överträdelser som kommer att omfattas av det nya systemet beivras medan allvarligare överträdelser, som även fortsättningsvis kommer att regleras inom det straffrättsliga systemet, inte beivras i lika hög grad. Sanku bedömer att det naturligtvis är tänkbart att detta kan bli en konsekvens av att införa sanktionsavgifter. Det är emellertid enligt Sankus uppfattning inte ett skäl för att avstå från en sådan förändring. I så fall skulle nämligen ett mindre väl fungerande system behållas av det skälet att alla överträdelser bör behandlas "lika bristfälligt".

Den befarade följderna, för det fall den uppkommer, bör i stället åtgärdas på annat sätt. Det kan därvid övervägas om det finns möjlighet att utöka systemet med sanktionsavgifter till att omfatta fler överträdelser. En sådan utvidgning skulle innebära dels att fler regelbrott hanterades i den mer effektiva ordningen, dels att mer resurser frigörs för polis och åklagare och som kan användas för att beivra mer allvarliga överträdelser.

En strävan efter effektivisering kan vidare innebära risker ur rättssäkerhetssynpunkt. Det uppställs normalt inte riktigt samma krav på rättssäkerhet i fråga om regler vars efterlevnad garanteras

genom hot om avgift som beträffande straffrätten. Anledningen är just att effektivitetsaspekter brukar sättas i förgrunden vid användning av sanktionsavgifter, medan krav på rättssäkerhet brukar göra sig starkare gällande inom det straffrättsliga området. Detta hänger i sin tur samman med att straff främst är avsett att användas som en reaktion på gärningar som samhället anser vara särskilt klandervärda eller allvarliga. Administrativa avgifter är däremot vanligast inom rättsområden där det förekommer ett stort antal överträdelser som är kostnadskrävande att hantera och där argumenten för att införa eller behålla hot om straff inte är lika starka.

Ett införande av sanktionsavgifter innebär emellertid inte nödvändigtvis en försämring ur rättssäkerhetssynpunkt. Kraven på effektivitet och rättssäkerhet måste naturligtvis balanseras vid utformningen av ett sanktionsavgiftssystem. Behovet av ett rättssäkert förfarande hindrar emellertid enligt Sankus uppfattning inte ett användande av sanktionsavgifter.

Ett avgiftssystem bör enligt Sankus direktiv endast omfatta mindre allvarliga överträdelser. Mot den bakgrunden ligger det nära till hands att utgå ifrån att ett införande av avgift skall innebära avkriminalisering i motsvarande mån. Det kan hävdas att en sådan förändring skickar fel budskap till dem som har att följa regelverket. Denna risk bör dock inte överdrivas. Syftet med ett införande av sanktionsavgifter är ju tvärt om att öka graden av beivrande och därigenom uppnå bättre efterlevnad av regelverken.

Flera av de organisationer Sanku haft samråd med har ställt sig negativa till ett införande av sanktionsavgifter. Deras främsta invändning har varit att den offentliga kontrollen är mycket ojämn, dvs. att vissa kommuner har en mycket omfattande och väl fungerande offentlig kontroll medan andra kommuner i det närmaste helt saknar offentlig kontroll på vissa områden. Om sanktionsavgifter införs finns enligt organisationerna stor risk för att avgifterna kommer att slå snett genom att olika kontrollmyndigheter använder dem i olika stor utsträckning.

Det är naturligtvis ytterst angeläget att den offentliga kontrollen i största möjliga mån är likvärdig i hela landet. Sankus uppdrag omfattar inte frågor om den offentliga kontrollens omfattning eller dylikt. Sanku bedömer emellertid att ett införande av sanktionsavgifter kan bidra till att beivrandet av överträdelser blir mer enhetligt. Denna frågeställning behandlas närmare i avsnitt 8.5.

Några organisationer har angett att ett införande av sanktionsavgifter skulle skicka felaktiga signaler. De har anfört att EG-lagstiftningen tar sikte på egenkontroll och att sanktionsavgifter som ett inslag i ökad offentlig kontroll motverkar dessa intentioner. Sanku delar inte denna uppfattning. Det beror på att EG-lagstiftningen dels uppställer krav på effektiva sanktioner, dels förutsätter en omfattande offentlig kontroll. Egenkontrollen och den offentliga kontrollen står inte i motsatsställning utan kompletterar varandra i strävan efter bl.a. bättre och säkrare livsmedel och foder.

En annan invändning som framförts är att ett sanktionsavgiftssystem som omfattar endast en begränsad del av alla tänkbara överträdelser rimmar mindre väl med den helhetssyn som kännetecknar gemenskapsregleringen om livsmedels- och fodersäkerhet. Det bör dock i detta sammanhang beaktas att alla överträdelser av aktuella EG-bestämmelser kommer att vara sanktionerade. Att vissa regelbrott medför sanktionsavgift medan andra föranleder straff innebär enligt Sankus uppfattning inte ett avsteg från nämnda helhetssyn. Det avgörande för att uppnå hög livsmedels- och fodersäkerhet är i stället att god efterlevnad av alla bestämmelser om livsmedel, foder och djurskydd säkerställs. Sanku bedömer att ett införande av sanktionsavgifter kan bidra till att uppnå denna målsättning.

7.3 Skäl för att införa sanktionsavgifter

Ett för respektive område anpassat system med sanktionsavgifter kan förväntas ha flera förtjänster. Erfarenheten från införandet av sanktionsavgifter på andra områden, t.ex. miljöområdet, har varit goda. Tillsynsmyndigheterna på miljöområdet har ansett det positivt att ha tillgång till sanktionsavgifterna i tillsynsarbetet. Antalet beslutade miljöskaktionsavgifter har med tiden blivit färre vilket bedöms bero på bättre regelefterlevnad. Avgifterna på miljöområdet har ansetts ha en stor preventiv effekt och därmed uppfylla sitt syfte. Det finns anledning att tro att ett sådant resultat även skulle kunna uppnås genom införande av sanktionsavgifter på de områden som omfattas av Sankus utredning.

Ett sanktionsavgiftssystem erbjuder ett enklare och snabbare beivrande av regelbrotten. Det gäller särskilt för det fall en avgift, i likhet med t.ex. miljöskaktionsavgift, kan åläggas oberoende av

subjektiva omständigheter, dvs. med strikt ansvar (avsnitt 8.5). Utredningen beträffande regelbrottet kan i så fall inskränkas till frågan om en överträdelse objektivt sett har skett, något som i många fall torde innebära en betydande resursbesparing. Det enklare utredningsförfarandet innebär också att samhällets reaktion på överträdelsen kommer snabbare, vilket i sig är positivt och kan förväntas ge en ökad preventiv effekt.

Gemenskapsrätten ställer krav på att påföljderna för överträdelse av bestämmelser i EG-förordningar är effektiva, proportionella och avskräckande. Sanku bedömer att sanktionsavgifter i högre grad än straff uppfyller dessa krav beträffande de mindre allvarliga överträdelse som här kan komma i fråga.

Eftersom sanktionsavgiften fyller en likartad funktion som en straffpåföljd kan avgiften i viss utsträckning ersätta straff. Det innebär att utredningsarbetet beträffande vissa regelbrott flyttas från polis och åklagare till kontrollmyndigheterna. Det övervägande antalet överträdelse av aktuell lagstiftning upptäcks av kontrollmyndigheterna, som också i allmänhet har bättre förutsättningar att utreda dem. En sådan förändring kan få till följd att fler överträdelse än tidigare beivras samtidigt som resurser frigörs från polis och åklagare. De frigjorda resurserna bör i stället kunna läggas på att utreda allvarligare överträdelse. Det är dock svårt att kvantifiera den resursöverföring som faktiskt kan komma att bli följden av ett införande av sanktionsavgifter.

Ett alternativ är att låta kontrollmyndigheterna själva besluta om sanktionsavgift. Skulle en sådan ordning väljas innebär det att endast en myndighet kommer att ombesörja beivrandet av regelbrott. Detta skall ställas mot att ett utkrävande av straffrättsligt ansvar normalt involverar kontrollmyndighet, polis, åklagare och allmän domstol. Ett sådant alternativ skulle innebära vinster ur såväl kostnads- som effektivitetssynpunkt.

En annan fördel är att sanktionsavgifter, till skillnad från straff, kan åläggas såväl fysiska som juridiska personer. En betydande andel av aktuella regelbrott begås i verksamheter som bedrivs i bolagsform. Det kan därför i många fall tyckas lämpligare att bolaget och inte någon i bolaget verksam person åläggs ansvar för de överträdelse som här kan komma ifråga.

Samtliga företrädare för de kontrollmyndigheter Sanku varit i kontakt med har varit positiva till att införa ett system med sanktionsavgifter inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter samt djurskydd. De har gjort bedömningen att det

finns ett behov av ytterligare en sanktion och att ett system med sanktionsavgifter kan förväntas vara effektivt och avskräckande.

7.4 Slutsats

Förslag: Sanktionsavgifter bör införas på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter samt djurskydd.

Det finns således skäl för och emot att införa ett eller flera system med sanktionsavgifter. Flera av de risker med ett införande som uppmärksammas kan emellertid elimineras eller i vart fall begränsas genom rätt utformning av bestämmelserna. De redovisade skälen för sanktionsavgifter väger enligt Sankus bedömning tyngre än de kvarstående skälen mot ett införande. Sankus slutsats är därför att sanktionsavgifter bör införas på aktuella områden. Vilken omfattning ett system med sanktionsavgifter bör ha och vad som måste beaktas vid utformningen av ett sådant system behandlas i det följande kapitlet.

8 Utformningen av ett sanktionsavgiftssystem

8.1 Några utgångspunkter

8.1.1 Författningsmodell

Bedömning: Bestämmelserna om sanktionsavgifter bör införas i LivsL, FodL och DL med tillhörande förordningar. Regleringen på de tre områdena bör samtidigt vara enhetligt utformad.

Sanku har i avsnitt 7.4 funnit att sanktionsavgifter bör införas på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter samt djurskydd. En möjlighet skulle kunna vara att införa en ny lag respektive förordning med gemensamma regler om sanktionsavgifter för nu nämnda områden. De tre områdena är dock var för sig enhetliga och uppdelningen mellan dem är tydligt etablerad. Därför bör bestämmelserna om sanktionsavgifter införas i respektive lag och förordning.

Det är kommunerna som utför huvuddelen av den offentliga kontrollen på djurskydds- och livsmedelsområdena. Kommunerna kommer även att ha visst kontrollansvar på foderområdet. En enhetlig utformning av bestämmelserna kan förväntas underlätta kommunernas tillämpning av avgiftssystemen.

Många kontrollobjekt har verksamhet som faller under tillämpningsområdet för mer än en av de aktuella lagarna. En enhetlig utformning är mot den bakgrunden angelägen. Utgångspunkten bör således vara att bestämmelserna på de tre områdena, i största möjliga mån, ges samma lydelse.

8.1.2 Den särskilda avgiften i djurskyddslagen

Bedömning: Bestämmelserna om den särskilda avgiften i 3 § fjärde stycket DL samt i 6 a och 55 a §§ DF bör inte ändras.

På djurskyddsområdet finns redan i dag bestämmelser om en sanktionsavgift. Stall och andra förvaringsutrymmen för några närmare angivna djurslag får inte uppföras, byggas till eller om utan att stallen eller förvaringsutrymmena på förhand har godkänts från djurskydds- och djurhälsosynpunkt (5 § DF). I de fall föreskrifterna om förprovning inte följs åläggs ägaren att betala en särskild avgift som i normalfallet bestäms till ett belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som skulle ha betalats om förprovning skett (3 § fjärde stycket DL samt 6 a och 55 a §§ DF). Bestämmelsen om den särskilda avgiften infördes den 1 januari 1994 med byggnadsavgiften enligt plan- och bygglagen som förebild (avsnitt 4.3.2 och 6.6).

Den särskilda avgiften har en speciell beräkningsgrund som inte kan överföras på det stora flertalet överträdelser som lämpar sig för att sanktioneras med avgift. Sanku bedömer det därför inte som lämpligt att bygga vidare på det system som valts för överträdelser av föreskrifter om förprovning.

Föreskrifterna om förprovning av djurstallar m.m. står byggnadslagstiftningen nära. Sanku har inte mött någon kritik mot utformningen av bestämmelserna om den särskilda avgiften. Mot den bakgrunden finns inte tillräckliga skäl att inkludera bestämmelserna om förprovning i det system Sanku kommer att föreslå. Reglerna om den särskilda avgiften bör därför inte ändras.

8.1.3 Systemet med miljösktionsavgifter

Bedömning: Reglerna om miljösktionsavgifter bör utgöra en utgångspunkt för utformningen av bestämmelserna om sanktionsavgifter inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter samt djurskydd.

Det är kommunerna som utövar huvuddelen av den offentliga kontrollen på djurskydds- och livsmedelsområdena. Kommunerna kommer även att ha viss del av kontrollen på foderområdet. Kontrollen utförs av den eller de kommunala nämnder som fullgör

uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Samma nämnder har i dag att tillämpa bestämmelserna om miljösktionsavgifter. Systemet med miljösktionsavgifter fungerar såvitt framkommit väl. För att undvika onödiga tillämpningsproblem bör därför systemet med miljösktionsavgifter utgöra en utgångspunkt för utformningen av bestämmelserna om sanktionsavgifter på nu aktuella områden. De av regeringen föreslagna förändringarna av miljösktionsavgiftssystemet bör beaktas i detta avseende (avsnitt 6.3.4). Endast om det till följd av de särskilda förhållanden som råder på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter samt djurskydd eller det annars finns särskild anledning bör systemen avvika från det som reglerar miljösktionsavgifter.

8.1.4 Det straffrättsliga systemets betydelse för sanktionsavgifter

Enligt 1 kap. 1 § brottsbalken är ett brott en gärning som är beskriven i balken eller annan lag eller författning och för vilken straff är stadgat. För att en gärning skall anses vara ett brott måste den alltså vara belagd med straff. Av 1 kap. 3 § brottsbalken framgår att med straff menas påföljderna böter och fängelse. En gärning som är sanktionerad med en administrativ avgift är enligt denna definition således inte att anse som brott.

Ett ersättande av straff med sanktionsavgifter innebär emellertid inte att hela det straffrättsliga regelsystemet sätts ur spel. Ett exempel härpå kan hämtas från införandet av förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning i 2 kap. 10 § regeringsformen. Departementschefen anslöt sig i propositionen till Fri- och rättighetsutredningens ståndpunkt att detta förbud analogt skulle gälla både administrativa sanktioner som trätt i stället för straffrättsliga påföljder och andra sanktioner av uppenbart repressiv karaktär.¹ Grundläggande straffrättsliga principer kan således ha bäring även på ett sanktionsavgiftssystem, något som måste beaktas vid systemets utformning.

¹ Prop. 1975/76:209 s. 125.

8.1.5 Europakonventionen

Bedömning: Reglerna bör utformas så att de rättssäkerhetsgarantier som följer av artikel 6 i Europakonventionen uppfylls.

Sverige ratificerade den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) den 4 februari 1952 och har successivt även ratificerat konventionens tilläggsprotokoll. Sedan den 1 januari 1995 gäller Europakonventionen som svensk lag och är därmed direkt tillämplig här i landet. Lagar och föreskrifter får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen (2 kap. 23 § regeringsformen).

Enligt Europakonventionens artikel 6 åtnjuter en person som står anklagad för brott de rättssäkerhetsgarantier som räknas upp där, bl.a. rätten till en rättvis offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Begreppet brott är enligt den praxis som bildats genom Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna autonomt, vilket innebär att det skall ges en självständig och allmängiltig tolkning.² Hur det nationella rättssystemet klassificerar en anklagelse är därför inte ensamt avgörande.

Det är i första hand tre kriterier som avgör vad som är ett brott i konventionens mening, nämligen klassificeringen i den nationella rätten, gärningens natur samt påföljdens natur och stränghet.³ Det är tillräckligt att ett av kriterierna är uppfyllt för att artikel 6 skall vara tillämplig.

Det första kriteriet, klassificeringen i den nationella rätten, bildar ofta endast en utgångspunkt för den fortsatta prövningen. Om en förseelse klassificeras som ett brott i den nationella rätten är det emellertid tillräckligt för att förseelsen också skall betraktas som brott i konventionens mening.

De två övriga kriterierna, gärningens natur samt påföljdens natur och stränghet, är normalt de mest betydelsefulla. Kriterierna leder inte sällan till att förseelser som avkriminaliserats i den nationella rätten ändå bedöms som brott i konventionens mening. Av betydelse för kriteriet gärningens natur är bestämmelsens räckvidd

² Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 2002, s. 146.

³ Se t.ex. Engel m.fl. mot Nederländerna, dom den 8 juni 1976, Öztürk mot Tyskland, dom den 21 februari 1984 och Weber mot Schweiz, dom den 22 maj 1990.

och syfte. Är bestämmelsen generell och riktar sig mot alla medborgare och inte endast till en särskild grupp talar det för att fråga är om brottslig gärning i konventionens mening. Om syftet med bestämmelsen är avskräckande och bestraffande snarare än att kompensera för skada är handlingen till sin natur straffrättslig. Bedömningen av kriteriet påföljdens natur och stränghet görs i förhållande till den påföljd som riskeras till följd av viss gärning och inte i förhållande till den faktiskt utdömda eller ålagda sanktionen.

Europadomstolen har funnit att de svenska bestämmelserna om skattetillägg omfattas av artikel 6 eftersom de är generella och deras syfte både är avskräckande och bestraffande.⁴ Högsta domstolen har konstaterat att det föreligger stora likheter mellan skattetillägg och miljöskaktionsavgifter vad gäller sanktionernas ändamål.⁵

De sanktionsavgifter Sanku föreslår skiljer sig i väsentliga avseenden från skattetillägget. Sanktionsavgifterna föreslås bli bestämda till beloppen och de högsta beloppen är relativt sett låga (avsnitt 8.3). Skattetillägg kan däremot uppgå till mycket höga belopp och det finns inte någon övre beloppsgräns. De sanktionsavgifter Sanku föreslår skiljer sig också i vissa avseenden från miljöskaktionsavgifterna. Den i sammanhanget viktigaste skillnaden är att beloppen kommer att vara väsentlig lägre än de som kan bli aktuella på miljöområdet.

Det är vanskligt att säga hur Europadomstolen skulle komma att bedöma av Sankus föreslagna avgifter. Avgifterna har emellertid som syfte att avskräcka och har generell räckvidd inom aktuella områden. Mot den redovisade bakgrunden kan det enligt Sankus bedömning inte uteslutas att bestämmelsernas räckvidd och syfte anses vara sådant att artikel 6 är tillämplig. Reglerna bör därför utformas så att de rättssäkerhetsgarantier som följer av artikel 6 uppfylls.

⁴ Janosevic mot Sverige och Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige, båda domarna den 23 juli 2002.

⁵ NJA 2004 s. 840.

8.2 Vilka överträdelser skall omfattas?

8.2.1 Generella kriterier

Bedömning: De överträdelser som skall föranleda sanktionsavgift bör vara mindre allvarliga och inte fordra någon mer omfattande utredning eller bedömning. De bestämmelser vars efterlevnad skall garanteras genom hot om avgift bör vara klara och tydliga samt ha en viss räckvidd.

Det huvudsakliga skälet till att införa sanktionsavgifter är att uppnå en effektivisering. Sanktionsavgiftssystemet bör därför bygga på kriterierna enkelhet, tydlighet, schablonisering och snabb handläggning. Det innebär att det är långt ifrån alla överträdelser som lämpar sig för att omfattas av en sådan ordning.

Av Sankus direktiv framgår att endast mindre allvarliga överträdelser på de aktuella områdena bör förenas med en sanktionsavgift. Det finns flera skäl till att göra en sådan avgränsning. Allvarligare överträdelser är generellt mer svårutredda och bör handläggas av polis och åklagare. Sådana regelbrott är därför inte lämpliga för ett system med sanktionsavgifter. Därtill kommer att en straffsanktion torde ha en mer styrande effekt för den typen av överträdelser. Endast överträdelser som kan betecknas som mindre allvarliga bör således förenas med sanktionsavgift.

I princip alla aktuella bestämmelser syftar till att direkt eller indirekt skydda viktiga värden. Mot den bakgrunden är det naturligtvis svårt att bedöma vilka regelbrott som är att anse som mindre allvarliga. Det bör emellertid inte bli aktuellt att till denna kategori hänföra överträdelser som direkt kan medföra risker för skador på människors eller djurs hälsa eller på miljön.

Till kategorin mindre allvarliga bör i stället i första hand hänföras överträdelser av administrativ natur, t.ex. bestämmelser om förprövnings- och anmälningssplikt. Även regler av denna art syftar naturligtvis i förlängningen till att skydda viktiga värden. Ett brott mot dessa regler medför dock inte med automatik någon risk för människors eller djurs hälsa eller för miljön. Det är vidare den typen av överträdelser som är särskilt frekventa, något som talar för att sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga (avsnitt 6.2). För dessa överträdelser kan en sanktionsavgift också förväntas vara ett effektivt styrmedel.

Att systemet skall bygga på snabb handläggning medför vidare att sanktionsavgifter bör utlösas endast av lätt konstaterbara överträdelser för vilka utredningsinslaget är begränsat. Av samma skäl bör avgift inte komma ifråga om mer ingående bedömningar behöver göras.

De bestämmelser vars efterlevnad skall garanteras genom hot om avgift bör vara klara och tydliga. Legalitetsprincipen gör att eventuella oklarheter om vad som skall uppfyllas i det enskilda fallet eller förekommande ansvarsfördelning skall tolkas till den enskildes fördel. Det skall vara möjligt för den enskilde att undvika att göra sig skyldig till överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift. Ett stort antal bestämmelser på aktuella områden är i detta avseende alltför oprecisa och allmänt hållna för att lämpa sig för att ingå i ett system med sanktionsavgifter. Detta gäller särskilt för de bestämmelser som återfinns i EG-förordningar. Dessa bestämmelser är ofta mer målinriktade än handlingsdirigerande. Artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets förordning nr 183/2005 kan tjäna som exempel. I artikeln anges att jordbrukare, vid utfodring av livsmedelsproducerande djur, skall *vidta åtgärder och anta förfaranden* för att se till att risken för biologisk, kemisk och fysisk kontaminering av foder, djur och animalieprodukter är *så låg som rimligen är möjligt* (Sankus kursivering). Det kan tyckas oklart vad den enskilde skall göra för att uppfylla bestämmelser med en utformning som den nu redovisade. Bestämmelsen ger stort tolkningsutrymme och det krävs betydande bedömningar för att kunna fastställa om överträdelse begåtts. De redovisade egenskaperna gör bestämmelser av aktuell typ olämpliga för ett system med sanktionsavgifter.

Vid införandet av ett system med sanktionsavgifter bör endast överträdelser och bestämmelser som tydligt uppfyller samtliga uppställda kriterier komma ifråga. Efter det att systemet tagits i bruk och utvärderats kan det, såsom tidigare anförts, eventuellt övervägas om kretsen av regelbrott som skall sanktioneras i sådan ordning bör utvidgas. Sanku återkommer till denna fråga i avsnitt 8.2.4.

8.2.2 Bemyndigande till de centrala kontrollmyndigheterna?

Förslag: Vilka överträdelser som skall föranleda sanktionsavgift och avgiftens storlek bör inte bestämmas av de centrala kontrollmyndigheterna. Denna fråga bör regleras av regeringen i förordning.

Det ligger närmast till hands att utgå ifrån att i lag eller förordning ange dels de bestämmelser som skall omfattas av ett system med sanktionsavgifter, dels storleken på avgiften. Ett tänkbart alternativ är dock att bemyndiga de centrala kontrollmyndigheterna att utfärda föreskrifter med sådant innehåll inom de ramar lagstiftaren anger. En sådan ordning finns på arbetsmiljöområdet där Arbetsmiljöverket enligt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen jämte 18 § första stycket 4 arbetsmiljöförordningen fått bemyndigande att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter (avsnitt 6.4). Bemyndigandet gäller dock endast ett begränsat område. I förarbetena till aktuella bestämmelser angav regeringen att det skulle föra för långt att låta Arbetarskyddsstyrelsen (numera Arbetsmiljöverket) helt bestämma det område som skall omfattas av sanktionsavgifter.⁶

Att ge de centrala kontrollmyndigheterna bemyndigandet skulle göra systemet mera flexibelt. En ordning där regeringen i förordning anger att viss överträdelse av en myndighetsföreskrift skall föranleda sanktionsavgift innebär att regeringen förutsätts korrigera förordningen när den underliggande myndighetsföreskriften ändras. Särskilt inom livsmedelsområdet finns en stor mängd myndighetsföreskrifter. Det kan därför förväntas att regeringen måste göra ett inte obetydligt antal konsekvensändringar. Skulle de centrala kontrollmyndigheterna få bemyndigandet kan de vidta behövliga följdändringar.

Kontrollmyndigheterna har redan i dag omfattande bemyndiganden att utfärda materiella föreskrifter inom en rad områden. Dessa föreskrifter omfattas till viss del av straffansvaret i LivsL, FodL och DL. Myndigheterna besitter också erforderlig sakkunskap på området.

Det finns dock flera tungt vägande skäl mot en ordning som den ovan beskrivna. Ett beslut om sanktionsavgift är föranlett av ett regelbrott. Avgiften uppvisar flera likheter med ett bötesstraff. Sanku har i avsnitt 8.1.5 utgått ifrån att artikel 6 i Europa-

⁶ Prop. 1993/94:186 s. 50.

konventionen är tillämplig på sanktionsavgifterna. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att regleringen av en avgift som alltså uppvisar stora likheter med straff utformas på så långt avstånd från lagstiftaren. Mot den bakgrunden är det enligt Sankus uppfattning principiellt tveksamt att överlåta till de centrala kontrollmyndigheterna att avgöra vilka överträdelser som skall föranleda sanktionsavgift och/eller avgiftens storlek.

Det är vidare en fördel ur tydlighetssynpunkt om alla sanktioner finns samlade i lag eller förordning. Det underlättar betydligt för möjligheten att informera sig om vilka överträdelser som är sanktionerade i vilken ordning. Tillgängligheten är dessutom större för lagar och förordningar än vad som är fallet för myndighetsföreskrifter.

Den rättsliga regleringen på aktuella områden är omfattande. Många kontrollobjekt bedriver verksamhet inom mer än ett av de centrala verkens kontrollområden. Det är därför särskilt viktigt att enhetlighet uppnås i fråga om vilka överträdelser som omfattas av ett system med sanktionsavgifter. På samma sätt bör samsyn råda beträffande avgiftsnivåerna. Riksdagen och regeringen har möjlighet att överväga den samlade regelmassan. Bestämmelserna bör således utformas av riksdagen eller regeringen.

En föreskrift om att en viss överträdelse skall medföra sanktionsavgift bör vidare innefatta ett övervägande av om överträdelsen skall undantas från det straffsanktionerade området (avsnitt 8.12.1). Även detta talar för att riksdagen eller regeringen skall avgöra vilka regelbrott som bör omfattas av ett system med sanktionsavgifter.

Sammanfattningsvis är det således Sankus uppfattning att riksdagen eller regeringen bör avgöra omfattningen av systemet med sanktionsavgifter och besluta om avgifternas storlek. I valet mellan lag och förordning talar enligt Sankus mening det relativt stora antalet ändringar som på sikt kommer att behövas för att bestämmelserna intas i förordning.

8.2.3 Urvalet av bestämmelser

Förslag: Överträdelser av vissa bestämmelser med krav på bl.a. anmälan, registrering, godkännande, journalföring och utbildning skall föranleda sanktionsavgift.

Med utgångspunkt i de generella kriterier som uppställdes i avsnitt 8.2.1 har Sanku gått igenom de aktuella regelverken. Den huvudsakliga regleringen återfinns i mer än 100 EG-förordningar som har samma syfte som och faller under tillämpningsområdena för LivsL, FodL eller DL.

Den omfattande gemenskapsrättsliga regleringen, särskilt på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter, har inneburit en reducering av antalet myndighetsföreskrifter. Trots detta återstår ett drygt 90-tal föreskrifter utfärdade av Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Djurskyddsmyndigheten.

Genomgången har gett vid handen att det finns ett antal kategorier av bestämmelser som lämpar sig väl för att inordna i ett system med sanktionsavgifter. Det är främst fråga om olika administrativa bestämmelser såsom krav på anmälan, registrering, godkännande, journalföring och utbildning. De nu berörda bestämmelserna är normalt klara och tydliga. Överträdelser av aktuellt slag är ofta att anse som mindre allvarliga och fordrar inte någon mer omfattande utredning eller bedömning.

Sanku har bedömt att cirka 100 bestämmelser av nu aktuellt slag lämpar sig för att inordnas i ett system med sanktionsavgifter. Bestämmelserna fördelar sig relativt jämt över de tre områdena. Systemen blir med det föreslagna urvalet tillräckligt omfattande för att motivera ett införande.

Många bestämmelser uppfyller tydligt samtliga uppställda kriterier. Någon särskild motivering till varför Sanku låtit förslagen omfatta dessa krävs inte i dessa fall. Det finns dock skäl att nedan motivera Sankus ställningstagande beträffande några bestämmelser som omfattas respektive inte omfattas av lämnade förslag.

Registrering respektive godkännande av livsmedels- och foderanläggningar samt godkännande för viss djurhållning

Av artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 framgår att varje företag som bedriver livsmedelsverksamhet skall informera kontrollmyndigheten om alla anläggningar företaget ansvarar för så att varje sådan anläggning kan registreras.⁷ Samma artikel uppställer vidare krav på godkännande av vissa anläggningar. Det gäller i första hand anläggningar som hanterar vissa produkter av animaliskt ursprung.⁸ Godkännande kan enligt artikeln vidare krävas till följd av beslut av Ständiga kommittén för livsmedel och djurhälsa. Artikel 6 ger även utrymme för medlemsstaterna att på nationell basis kräva godkännande av även andra anläggningar.⁹ Enligt 5 § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien krävs godkännande för verksamhet som innefattar beredning, behandling eller bearbetning av livsmedel med visst närmare angivet undantag. Godkännande krävs enligt samma föreskrifter vidare för viss beredning av dricksvatten.

En överträdelse i form av underlåtenhet att uppfylla krav på registrering och godkännande bör lämpa sig väl för att medföra sanktionsavgift. Överträdelser av de tidigare gällande bestämmelserna om godkännande av livsmedelslokal var frekventa och stod för cirka 70 procent av de regelbrott mot ÄLivsL som ledde till lagföring. Det kan på goda grunder antas att även överträdelser av bestämmelserna om registrering respektive godkännande av livsmedelsanläggning kommer att bli frekventa. Det torde inte krävas någon mer ingående utredning för att konstatera om registrering skett eller godkännande lämnats. Även om underlåtenhet naturligtvis försvårar kontrollmyndigheternas arbete utgör överträdelsen i sig inte någon direkt risk för människors hälsa och kan därför betecknas som en mindre allvarlig överträdelse.

Godkännande krävs för anläggningar i vilka verksamhet bedrivs som generellt är att anse som mer riskfylld. Detta kan anföras som skäl mot att låta ett sanktionsavgiftssystem omfatta godkännande av anläggning. Emellertid är det inte underlåtenheten att inneha ett

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, EUT L 139, 30.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0852).

⁸ Enligt hänvisning till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung EUT L 139, 30.4.2004, s. 55 (Celex 32004R0853). Se artikel 4 i den förordningen.

⁹ I 7 § LivsL anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om godkännande och registrering av anläggningar.

godkännande som utgör den förhöjda risken. I stället är det de överträdelser som i övrigt kan förekomma i verksamheten som utgör den direkta risken för människors hälsa. Dessa regelbrott kommer alltså att kunna föranleda straff. Det förhållande att godkännandet avser mer riskfylld verksamhet utgör således enligt Sankus uppfattning inte ett avgörande skäl mot att låta dessa överträdelser föranleda sanktionsavgift. Överträdelser av krav på godkännanden är emellertid de allvarligaste som enligt Sankus uppfattning bör leda till sanktionsavgift.

Enligt artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 skall foderföretagare anmäla alla anläggningar som de ansvarar för så att den behöriga myndigheten kan registrera dessa.¹⁰ Vissa foderanläggningar, bl.a. beroende på vilka foder-tillsatser och produkter som hanteras i anläggningen, skall godkännas av den behöriga myndigheten (artikel 10–19). Kravet på godkännande är föranlett av att verksamheten är att anse som mer riskfylld. Av samma skäl som anförts beträffande reglerna om registrering och godkännande av livsmedelslokal lämpar sig de angivna reglerna väl för att omfattas av ett system med sanktionsavgifter. Detsamma gäller för bestämmelserna om godkännande av hanteringsställen och anläggningar för animaliska biprodukter.¹¹

I 16 § DL anges att den som yrkesmässigt eller i större omfattning bedriver viss närmare angiven verksamhet med djur, t.ex. säljer sällskapsdjur, skall ha tillstånd för denna (avsnitt 4.3.7). En överträdelse bestående i drift av sådan verksamhet utan tillstånd är, av samma skäl som anförts beträffande reglerna om registrering och godkännande av livsmedelslokal, av sådan art att den överträdelsen bör kunna föranleda sanktionsavgift.

Journalföring

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 uppställs krav på journalföring beträffande de åtgärder som vidtagits för att kontrollera faror.¹² Av den bestämmelse som gäller för livsmedelsföretagare generellt framgår att företagaren på

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav på foderhygien, EUT L 35, 8.2.2005, s. 1 (Celex 32005R0183).

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel, EUT L 273, 10.10.2002 (Celex 32002R1774).

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, EUT L 139, 30.4.2004, s. 1 (Celex 32004R0852).

lämpligt sätt och under lämplig tid, som är avpassad för livsmedelsföretagets art och storlek, skall föra och bevara journaler med uppgifter om vidtagna åtgärder (bilaga I Del A punkten 7). Denna bestämmelse är alltför oprecis för att kunna sanktioneras med avgift.

För vissa livsmedelsföretagare uppställs ytterligare och mer specificerade krav. Livsmedelsföretagare som föder upp djur eller som producerar primärprodukter av animaliskt ursprung skall föra journal över bl.a. uppgifter om art och ursprung i fråga om foder som ges till djuren, veterinärmedicinska preparat eller annan behandling som djuren fått, behandlingsdatum och karenstid (bilaga I Del A punkten 8). Livsmedelsföretagare som producerar eller skördar växtprodukter skall särskilt föra journal över bl.a. all användning av växtskyddsmedel och biocider (bilaga I Del A punkten 9). Dessa bestämmelser lämpar sig väl för sanktionsavgifter eftersom det torde vara relativt enkelt att utan mer omfattande utredning kunna konstatera brister i denna journalföring. Angivna överträdelser kan vidare hänföras till kategorin mindre allvarliga regelbrott.

Av artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 följer att foderföretagare med verksamhet inom primärproduktion av foder och viss närmare angiven sammanhängande verksamhet skall följa bestämmelserna i bilaga I till förordningen, om dessa är relevanta för verksamheten.¹³ I bilagan anges att foderföretagare på lämpligt sätt och under en lämplig tid, som är anpassad för foderföretagets verksamhet och storlek, skall föra och bevara journaler med uppgifter om åtgärder som vidtagits för att kontrollera faror (Del A avsnitt II punkt 1). Foderföretagare måste särskilt föra journal över bl.a. all användning av växtskydds- och bekämpningsmedel samt användning av genetiskt modifierat utsäde (Del A avsnitt II punkt 2). Av samma skäl som anförts beträffande reglerna om journalföring på livsmedelsområdet lämpar sig den generella skyldigheten mindre bra för att föranleda sanktionsavgift medan de mer specificerade kraven är väl lämpade för en sådan ordning.

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav på foderhygien, EUT L 35, 8.2.2005, s. 1 (Celex 32005R0183).

Märkning av produkter

Särskilt på livsmedelsområdet finns ett mycket stort antal bestämmelser om märkning av produkter. Dessa regler är ofta mycket detaljerade och specifika. Flertalet av märkningsbestämmelserna har en högst begränsad räckvidd eftersom de riktar sig mot en avgränsad bransch och få kontrollobjekt.¹⁴ En del av bestämmelserna lämpar sig väl för att omfattas av ett sanktionsavgiftssystem. Motsatsen gäller dock för en ganska stor andel av dessa bestämmelser. En del bestämmelser är t.ex. oprecisa och innehåller därmed ett för stort bedömningsinslag.

Det skulle enligt Sanku vara svårt att motivera att endast en begränsad andel av märkningsbestämmelserna sanktioneras med avgift. Ett urval skulle medföra att närliggande branscher behandlas olika utan saklig grund. Sanku anser därför att märkningsbestämmelserna inte bör omfattas av förslagen om sanktionsavgifter.

Försöksdjur

För att få använda, föda upp, förvara eller tillhandahålla försöksdjur krävs tillstånd från Djurskyddsmyndigheten (19 a § DL och 40 § DF). Användningen av försöksdjur skall vidare godkännas från etisk synpunkt av en djurförsöksetisk nämnd innan användningen påbörjas (21 § DL).

Sanku har tidigare anfört att flertalet regler om tillstånd och godkännande lämpar sig väl för att inordnas i ett sanktionsavgiftssystem. Tillståndsplikten och kravet på godkännande för hantering av försöksdjur intar emellertid en särställning i detta avseende. Regleringen beträffande försöksdjur syftar till att dels i möjligaste mån minska antalet tillfällen när djur används för försök och liknande verksamhet, dels minska antalet djur som kommer till sådan användning och dels utforma försöken så att djuren inte utsätts för större lidande än vad som är absolut nödvändigt. Mot bakgrund av de redovisade syftena och verksamhetens art anser Sanku inte att nu behandlade överträdelser kan bedömas som mindre allvarliga. Därför lämpar sig inte tillståndsplikten och

¹⁴ Jfr t.ex. 5–7 §§ Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2000:22) om kaffeextrakt och cikoriaextrakt samt artiklarna 5 och 7 rådets förordning (EEG) nr 2136/89 av den 21 juni 1989 om gemensamma marknadsnormer för konserverade sardiner, EUT L 212, 22.7.1989, s. 79 (Celex 31989R2136).

kravet på godkännande för hantering av försöksdjur för att sanktioneras med avgift. Överträdelser av dessa bestämmelser bör således även fortsättning hanteras inom det straffrättsliga systemet.

8.2.4 Generella eller specifika hänvisningar

Bedömning: De bestämmelser vars efterlevnad skall garanteras genom hot om avgift bör framgå av specifika hänvisningar i respektive förordning.

Sanku bedömer att ett stort antal bestämmelser lämpar sig för att inordnas i ett system med sanktionsavgifter (avsnitt 8.2.3). En ordning där varje enskild bestämmelse pekas ut blir därför omfattande.

Det kan vidare förväntas att antalet överträdelser som lämpar sig för att sanktioneras med avgift med tiden blir allt fler. Den gemenskapsrättsliga regleringen blir snabbt allt mer omfattande. Även nationellt utarbetas nya bestämmelser som kan tillföras sanktionsavgiftssystemet. På djurskyddsområdet utarbetar t.ex. Djurskyddsmyndigheten föreskrifter med krav på utbildning för viss djurhållning som kan förväntas innehålla lämpliga bestämmelser. En ordning där varje enskild bestämmelse anges kan därför förväntas medföra ett stort antal ändringar.

Ett alternativ är att genom generella hänvisningar ange vilka bestämmelser som avses, t.ex. att alla överträdelser av bestämmelser om registrering och godkännande som faller under respektive lags tillämpningsområde skall föranleda sanktionsavgift. Från de generella hänvisningarna skulle det emellertid bli nödvändigt att göra ett stort antal undantag. Detta beror på att det inom alla kategorier av överträdelser finns de som inte lämpar sig för att ingå i ett sanktionsavgiftssystem. Behovet av undantag gör att fördelen med de generella hänvisningarna går förlorad. Därtill kommer att generella hänvisningar minskar eftersträvad tydlighet. Sanku föreslår därför att de överträdelser som skall föranleda sanktionsavgift klart utpekas i bilaga till respektive förordning.

8.3 Sanktionsavgiftens storlek

8.3.1 Avgiftsbeloppet

Förslag: Sanktionsavgiften för en enskild överträdelse skall uppgå till minst 2 000 kr och högst 10 000 kr. För upprepade eller alltfjämt pågående överträdelser skall avgift kunna tas ut med dubbelt belopp, dvs. högst 20 000 kr.

För att åstadkomma önskad styreffekt är det av stor vikt att sanktionsavgift påförs frekvent vid överträdelser som kan föranleda avgift och att detta sker kort tid efter det att överträdelsen ägt rum. Så kan endast ske om det är enkelt att avgöra hur stor avgift en överträdelse vid varje enskilt tillfälle skall föranleda. En sådan ordning ger också den förutsägbarhet som är nödvändig för att systemet med sanktionsavgifter skall vara godtagbart ur rätts-säkerhetssynpunkt. Det förhållande att det antal skilda överträdelser som kan orsaka avgift är relativt begränsat ger också ökat utrymme att schablonisera avgiftsbeloppen. Enligt Sankus bedömning bör därför avgift utgå enligt en på förhand fastställd taxa. Avgiftens storlek bör anges i respektive förordning.

Vid fastställande av avgiftens storlek bör beaktas dels överträdelsens allvar, dels betydelsen av den bestämmelse som överträtts. Det torde inte i första hand vara avgiftens storlek som avgör systemets påverkansgrad. Av större vikt ur effektivitetssynpunkt är att överträdelser i högre grad beivras. Avgifterna torde därför generellt kunna hållas på en måttlig nivå. Det bör i detta sammanhang beaktas att brott mot LivsL och FodL kan föranleda endast böter och att felande kontrollobjekt utöver avgift kan komma att påföras kontrollavgift (avsnitt 11.1.1).

För att sanktionsavgiften skall få en styrande effekt kan den emellertid inte vara alltför låg. Sanku har mot nu tecknad bakgrund bedömt att avgiften, för en enskild överträdelse, bör uppgå till lägst 2 000 kr och högst 10 000 kr. För upprepade eller alltfjämt pågående överträdelser skall avgift kunna tas ut med dubbelt belopp, dvs. högst 20 000 kr (avsnitt 8.3.3).

De föreslagna avgiftsnivåerna är betydligt lägre än de som gäller för miljöskänkionsavgifter. Det finns ett antal förklaringar till den högre avgiftsnivån på miljöområdet. En viktig förklaring är urvalet av överträdelser som kan medföra sanktionsavgift. På miljöområdet kan, till skillnad från vad som kommer att bli aktuellt för de

områden Sanku utreder, även en del överträdelser som inte kan betecknas som mindre allvarliga föranleda sanktionsavgift. Regeringen har emellertid föreslagit en förändring i detta avseende och anfört att miljösktionsavgifter bör reserveras för de lindrigare överträdelserna.¹⁵ Vid ett genomförande av regeringens förslag kan skillnaderna i avgiftsnivåer mellan områdena komma att minska. En annan omständighet av någon betydelse är att straffskalorna för miljöbrotten är strängare än straffskalorna för brott mot t.ex. LivsL.

8.3.2 Avgift i förhållande till företags storlek

Bedömning: Avgiften bör vara enhetlig oberoende av vem som begått överträdelsen. Avgiften bör inte differentieras i förhållande till företags storlek eller liknande. Det finns inte heller skäl att i detta avseende göra åtskillnad mellan juridiska och fysiska personer.

I Sankus uppdrag ingår att överväga om det är lämpligt att storleken på sanktionsavgiften, när den riktas mot ett företag, inte bara beror av förseelsens art utan också av storleken på det företag som har orsakat regelbrottet. Det är till övervägande delen mindre företag som är verksamma på aktuella områden. Därför är det rimligt att förvänta sig att redan relativt begränsade belopp kan ha önskad styreffekt.

En ordning där avgiftens storlek bestäms utifrån verksamhetens omfattning eller bolagens omsättning skulle innebära att kontrollmyndigheten sannolikt måste hämta in ytterligare uppgifter från verksamhetsutövarna. Det skulle medföra ett avsteg från att systemet skall vara enkelt, tydligt, schabloniserat och handläggningen snabb. Varje indelning eller kategorisering av bolag kan vidare förväntas innebära gränsdragningsproblem. Sanku finner mot den bakgrunden inte skäl att föreslå differentierade avgifter i förhållande till bolagens storlek eller liknande.

Det finns dock anledning att överväga om den fasta avgiften generellt bör vara högre för företag, eller vissa typer av företag, än för fysiska personer. Även om det i första hand är mindre företag som är verksamma på aktuella områden kan hävdas att avgifterna behöver vara något högre för dessa än för fysiska personer för att få

¹⁵ Prop. 2005/06:182 s. 43 f.

önskad styreffekt. En sådan lösning har valts på skatteområdet. Om den som är skyldig att lämna en självdeklaration inte har kommit in med en sådan inom föreskriven tid skall en särskild avgift (förseningsavgift) tas ut (5 kap. 9 § taxeringslagen). Avgiften är 5 000 kr för aktiebolag och ekonomiska föreningar och 1 000 kr för andra deklarationsskyldiga (10 §).

På miljöområdet kan i dag endast näringsidkare åläggas miljö-sanktionsavgift (30 kap. 1 § miljöbalken). Enligt förslag i propositionen Miljöbalkens sanktionssystem, m.m. tas dock den begränsningen bort.¹⁶ Naturvårdsverket har i rapport utarbetat förslag på ändringar i regeringens förordning om sanktionsavgifter.¹⁷ Enligt förslaget åläggs inte näringsidkare högre avgift än fysiska personer. Verket har emellertid vid utarbetandet av beloppens storlek tagit hänsyn till att även fysiska personer som inte bedriver någon verksamhet omfattas av hotet om avgift.

De överträdelser som enligt Sankus förslag skall kunna föranleda sanktionsavgift kan, med några få undantag, begås endast av näringsidkare. Något generellt behov av att göra åtskillnad på bolag och fysiska personer finns därför inte. Ett fåtal överträdelser kan dock begås av fysiska personer som inte driver näring. Vid fastställande av beloppens storlek för dessa överträdelser bör det förhållandet beaktas. Inte heller för dessa överträdelser finns dock skäl att göra åtskillnad på företag och fysiska personer.

8.3.3 Upprepade eller alltjämt pågående överträdelser

Förslag: Om den som ålagts sanktionsavgift inte upphör med överträdelsen, skall ny avgift tas ut med dubbla det belopp som anges i bilagan till respektive förordning. En ny avgift får tas ut endast om den som ålagts avgift har fått skälig tid att vidta rättelse.

Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den ålagde därefter upprepar en sådan överträdelse, skall avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla det belopp som anges i bilagan till respektive förordning. Detta gäller dock endast överträdelser som upprepas inom två år från det tidigare beslutet om sanktionsavgift.

¹⁶ Prop. 2005/06:182 s. 47 ff.

¹⁷ Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag M 2004/2012/R, *Miljösanktionsavgifter, Förslag till ny bilaga förordningen om miljösanktionsavgifter*.

En särskild fråga är hur upprepade eller pågående överträdelser skall behandlas. På miljöområdet har en ordning med höjda avgifter för sådana överträdelser valts. I 2 § förordningen om miljö-sanktionsavgifter anges att om en näringsidkare inte upphör med en överträdelse efter det att en miljö-sanktionsavgift har beslutats, skall ny avgift för överträdelser tas ut med dubbla det belopp som anges för överträdelser. En ny avgift får tas ut bara om näringsidkaren har fått skälig tid att vidta rättelse. I 3 § samma förordning anges att om en miljö-sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och näringsidkaren därefter upprepar en sådan överträdelse, skall avgift för den nya överträdelser tas ut med dubbla det belopp som föreskrivs för överträdelser. Det gäller dock endast om överträdelser upprepas inom två år från det tidigare beslutet om miljö-sanktionsavgift.

Systemen med sanktionsavgifter syftar till att förbättra regel-efterlevnaden. Det är mot den bakgrunden allvarligt om ett kontrollobjekt trots beslutad avgift inte upphör med eller upprepar överträdelser. Ett sådant beteende bör därför medföra förhöjd avgift. Sanku bedömer att den fördubbling av avgiften som gäller för miljö-sanktionsavgifterna är väl avvägd. Inte heller i övrigt finns anledning att avvika från den reglering som i nu behandlade avseenden gäller för miljö-sanktionsavgifter. Reglerna för sanktions-avgifter på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter samt djurskydd bör därför få motsvarande utformning.

8.4 Skatterättsliga konsekvenser

Förslag: Sanktionsavgiften skall inte vara avdragsgill vid inkomsttaxeringen.

För att sanktionsavgiften skall få avsedd effekt bör utgiften inte vara avdragsgill. Av 9 kap. 9 § inkomstskattelagen följer att bl.a. offentligrättsliga sanktionsavgifter inte får dras av vid inkomst-taxeringen. I förarbetena till bestämmelsen anges att alla offentlig-rättsliga sanktionsavgifter som inte uttryckligen undantagits i respektive lag omfattas.¹⁸ Det behövs således ingen reglering för att uppnå det önskade resultatet.

¹⁸ Prop. 1999/2000:2 s. 110 ff.

8.5 Uppsåt eller oaktsamhet kontra strikt ansvar

Förslag: Sanktionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Avgiftsskyldighet som bygger på strikt ansvar bidrar till en förenkling och effektivisering av sanktionssystemet. För att en konstruktion med strikt ansvar skall vara försvarbar från rätts-säkerhetssynpunkt bör dock finnas ett starkt stöd för en presumtion att överträdelser på området inte kan ske på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet.

Det kan visserligen inte helt uteslutas att de överträdelser som här kan komma i fråga i enskilda fall kan begås trots att rimliga försiktighetsmått har vidtagits. Det får emellertid anses föreligga en stark presumtion för att en person, med kunskap om regelverket, inte kan överträda de avgiftssanktionerade reglerna utan uppsåt eller oaktsamhet.

En ytterligare förutsättning för att ett strikt ansvar skall vara försvarbart från rättssäkerhetssynpunkt är dock att det finns ett utrymme för befrielse från avgift om ett påförande skulle anses obilligt. Det gäller särskilt mot bakgrund av att sanktionsavgiften enligt Sankus förslag i någon utsträckning kan komma att drabba andra än näringsidkare. De närmare förutsättningarna för att underlåta att påföra avgift behandlas i avsnitt 8.13.

Enligt Sankus förslag skall kontrollmyndigheterna pröva frågor om påförande av sanktionsavgift (avsnitt 8.6). En följd härav är att ett mycket stort antal myndigheter kommer att tillämpa de föreslagna sanktionsbestämmelserna. Det är naturligtvis av synnerligen stor vikt att tillämpningen trots detta blir enhetlig. Inte bara lagstiftningens funktion utan också rättvise- och konkurrensskäl fordrar att lika fall behandlas lika oavsett var i landet en överträdelse sker. Något utrymme för att i fråga om påförande av sanktionsavgift ta ovidkommande hänsyn, t.ex. beträffande utvecklingen av näringslivet i regionen, finns naturligtvis inte. Det är således en fråga om en ren rättstillämpning.

Flera av de organisationer som Sanku samrått med har befarat att den ojämna offentliga kontrollen kommer att leda till att sanktionsavgifter påförs i olika stor utsträckning i skilda delar av landet. Ett system med strikt ansvar bidrar emellertid till en enhetlig tillämpning, eftersom bedömningsinslaget blir betydligt mindre än om det för ansvar skulle krävas oaktsamhet eller uppsåt.

Den föreslagna utformningen innebär att kontrollmyndigheterna egentligen inte ges någon valfrihet. När förutsättningar föreligger för att påföra avgift skall beslut härom fattas av kontrollmyndigheten. En sådan reglering talar för att tillämpningen blir enhetlig i hela landet.

Det finns även i övrigt skäl att tro att den ojämnheter i den offentliga kontrollen som organisationerna pekat på med tiden kommer att minska. Allt fler kommuner har eller planerar att ha gemensamma nämnder och/eller förvaltningar för miljö- och hälsoskyddsområdet. Möjligheten till kommunal samverkan i den offentliga kontrollen kommer att finnas på samtliga områden. Ett utökat samarbete kommunerna emellan kan minska sårbarheten för mindre och resurssvaga kommuner och ge inspektörerna samma möjlighet att specialisera sig som inspektörer i större kommuner.

Regeringen har lämnat förslag om avgifter för den offentliga kontrollen.¹⁹ Förslagen syftar till att förstärka finansieringssystemet och ge kontrollmyndigheterna full kostnadstäckning för deras arbete med den offentliga kontrollen. Kontrollmyndigheternas skyldighet att beivra överträdelser är numera lagfäst på alla de aktuella områdena (13 § LivsL, 14 § FodL och 24 b § DL). Dessa omständigheter kan, i kombination med ett väl fungerande sanktionsavgiftssystem, ytterligare bidra till att de olikheter som finns beträffande omfattningen och kvalitén i den offentliga kontrollen minskar.

8.6 Vilken myndighet skall besluta om påförande av avgift?

Förslag: Den myndighet som utövar offentlig kontroll prövar frågor om påförande av sanktionsavgift.

Det kan i viss utsträckning överlåtas till de administrativa myndigheterna som är verksamma på området att ålägga avgiftsskyldighet (avsnitt 6.2). I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlåta prövningen till domstol. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten är beroende av om överträdelsen skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar.

¹⁹ Prop. 2005/06:128 s. 163 ff.

Det huvudsakliga skälet till att införa sanktionsavgifter är som tidigare nämnts att uppnå en effektivisering. Ett förfarande där kontrollmyndigheten måste ansöka hos domstol för utdömande kan i viss mån sägas motverka det syftet. Det ligger därför nära till hands att kontrollmyndigheten ges rätt att besluta om avgift. Kontrollmyndighet är den myndighetsaktör som är närmast kontrollobjekten och som därför har störst möjlighet till snabb upptäckt och snabb reaktion vid överträdelser.

Den av Sanku föreslagna utformningen av sanktionsavgiftssystemet torde lämpa sig för prövning av förvaltningsmyndighet. Avgiften skall påföras när objektiva förutsättningar föreligger utan hänsyn till graden av klandervärdhet. Avgiftsbeloppet skall bestämmas enligt en fastställd taxa med relativt låga nivåer. Utrymmet för bedömningar är i det föreslagna systemet högst begränsat. Redan i dag har kontrollmyndigheterna stora befogenheter. Några betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt att överlåta till kontrollmyndigheterna att ålägga avgiftsskyldighet torde inte föreligga. Det gäller särskilt mot bakgrund av möjligheten för den som påförts avgift att få frågan prövad av domstol efter överklagande av beslutet (avsnitt 8.15).

Det har diskuterats om det inte kan uppstå en konflikt mellan kontrollmyndigheternas rådgivande roll och den roll som innebär ett ingripande med sanktioner. Detta är dock inte något som är unikt för sanktionsavgifter utan kan även förekomma t.ex. i fall där kontrollmyndigheten utfärdar ett föreläggande förenat med vite. Frågan är inte heller sådan att den kan lösas inom ramen för Sankus utredning.

Genom att förlägga prövningen till kontrollmyndigheten kan en prioritering av uppgiften förutses. Kontrollmyndigheten får ytterligare ett verktyg för att säkerställa att reglerna efterlevs. Myndigheten kan direkt, utan att ärendet behöver gå vidare till någon annan myndighet, vidta åtgärder med anledning av en konstaterad överträdelse. En betydande effektivitetsvinst bör kunna erhållas.

Några av de organisationer Sanku haft samråd med har ifrågasatt om kommunerna har tillräcklig kompetens för att avgöra ärenden om sanktionsavgifter. Redan i dag har kommunerna att avgöra ärenden om miljösktionsavgifter. Bestämmelserna om denna avgift uppvisar stora likheter med nu föreslagna bestämmelser. Sanku har inte mött någon kritik mot kommunernas tillämpning av systemet med miljösktionsavgifter och bedömer därför att

kommunerna har nödvändig kompetens för att avgöra ärenden om sanktionsavgifter även på nu aktuella områden.

Ett alternativ till att låta den kontrollmyndighet som har det operativa kontrollansvaret meddela beslut om sanktionsavgift är att låta endast de centrala kontrollmyndigheterna pröva sådana frågor. Det skulle innebära att beslutanderätten begränsades till endast tre myndigheter. En fördel med en sådan lösning är att den borgar för en enhetlig tillämpning. Emellertid skulle en stor del av den effektivisering som kan vinnas med ett avgiftssystem gå förlorad. Det skulle i flertalet fall medföra att en kontrollmyndighet upptäcker och utreder överträdelsen medan en annan myndighet påför avgift. En ordning som den nu behandlade skulle vidare medföra att en omfattande kontrolluppgift lades på de centrala myndigheterna. Mot denna bakgrund bör en sådan lösning enligt Sankus uppfattning inte väljas.

De myndigheter som utövar tillsyn på miljöområdet har rätt att besluta om miljösktionsavgift (30 kap. 3 § miljöbalken). Många av dessa myndigheter utövar även offentlig kontroll över regleringen på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter samt djurskydd. För att uppnå enhetlighet och effektivitet bör den kontrollmyndighet som har det operativa kontrollansvaret ges rätt att besluta om sanktionsavgift även på nu aktuella områden.

8.7 Hur skall sanktionsavgift påföras?

Förslag: Sanktionsavgift skall påföras genom beslut, som gäller som domstols dom.

Det finns två tänkbara alternativ beträffande hur sanktionsavgift skall påföras. Avgiften skulle kunna påföras genom ett avgiftsföreläggande. Ett avgiftsföreläggande måste godkännas av den ålagde för att bli gällande. Godkänns inte föreläggandet kan det normalt hänskjutas till domstol för prövning.

Ett annat alternativ är att sanktionsavgiften påförs genom ett beslut som gäller som domstols dom. Det innebär att ett sådant beslut blir gällande och vinner laga kraft om det inte överklagas. Den ålagde måste således överklaga beslutet om han eller hon vill ha det prövat av domstol.

Alternativet att påföra avgift genom beslut innebär en större effektivitet och mindre tidsutdräkt jämfört med om påförandet sker genom avgiftsföreläggande som måste godkännas för att bli gällande. Det kan enligt Sankus bedömning inte anses som oskäligt att det ankommer på den som påförs avgift att agera i de fall denne inte är nöjd med beslutet. Sanku förordar därför att avgift får påföras genom beslut som gäller som domstols dom. Förslaget överensstämmer med vad som gäller för miljösktionsavgifterna.

8.8 Tillfälle att yttra sig

Förslag: Innan kontrollmyndigheten beslutar om sanktionsavgift skall den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

Ett ärende om sanktionsavgift kommer normalt att inledas med att kontrollmyndigheten fattar misstanke om att en överträdelse ägt rum. Det kan ske genom att myndigheten får tips från allmänheten eller själv observerar en misstänkt överträdelse. När misstanke uppstått skall myndigheten utreda om överträdelse ägt rum. De överträdelser som enligt Sankus förslag skall kunna föranleda sanktionsavgift skall som regel vara enkla att utreda. Någon mer omfattande granskning kommer därför i normalfallet inte behövas. Ett beslut om sanktionsavgift är emellertid en åtgärd som kan vara ingripande för den ålagde. Det är därför naturligtvis angeläget att kontrollmyndigheten, trots underlagets begränsade omfattning, gör en så noggrann granskning som ärendet kräver innan den fattar ett beslut. Varje kontrollmyndighet ansvarar för att ärendena handläggs med den kompetens det enskilda ärendet kräver.

Utformningen av de regler som Sanku föreslår uppvisar tydliga likheter med de bestämmelser som gäller för miljösktionsavgifter. Miljööverdomstolen har beträffande prövningen av sistnämnda avgifter uttalat att allmänna straffrättsliga principer bör gälla i fråga om vem som har bevisbördan för att en överträdelse ägt rum.²⁰ Domstolens uttalande bör ha bäring även på prövningen av de sanktionsavgifter Sanku föreslår. Det innebär att kontrollmyndigheterna har att styrka att överträdelse ägt rum samt att

²⁰ Se t.ex. Miljööverdomstolens dom, DM 56, den 20 november 2001 i mål nr M 3486-99.

kontrollobjektets uppgifter skall läggas till grund för prövningen om de inte vederlagts eller kan lämnas utan avseende.

För kontrollmyndigheternas handläggning av ärenden om sanktionsavgifter kommer förvaltningslagen (1986:223) att bli tillämplig. Det gäller dock inte i den utsträckning bestämmelser som avviker från lagen antas (3 §). Enligt förvaltningslagen har part rätt att ta del av uppgift som tillförts ärendet (16 §). Ett ärende får normalt inte avgöras utan att parten har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet av annan än parten själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den (17 §). Från sistnämnda regel finns dock ett antal undantag.

Enligt Sankus uppfattning bör den som riskerar sanktionsavgift utan undantag ges tillfälle att yttra sig över kontrollmyndighetens iakttagelser. Denna möjlighet utgör en grundläggande förutsättning för materiellt riktiga avgöranden och systemets legitimitet. Vederbörande skall bl.a. ges tillfälle att påtala eventuella felaktigheter och omständigheter som skulle kunna utgöra särskilda skäl för befrielse från avgift (avsnitt 8.13).

En bestämmelse om att den som anspråket riktas mot skall ges tillfälle att yttra sig bör finnas i respektive lag. Någon mer detaljerad reglering än förvaltningslagen om hur kommunikationen skall gå till behövs inte. Fristen för yttrande måste kunna varieras beroende på bl.a. ärendets art och utredningens omfattning. I enkla ärenden bör fristen kunna hållas relativt kort. Den som anspråket riktas mot bör tillsändas den utredningsrapport eller liknande som kontrollmyndigheten sammanställt. Av materialet bör framgå vad myndigheten gör gällande har inträffat, de omständigheter som åberopas till stöd för detta och vilken bevisning som finns i ärendet. Vidare bör det i skrivelsen från kontrollmyndigheten anges att myndigheten avser att påföra sanktionsavgift.

Den föreslagna bestämmelsen motsvarar vad som enligt 30 kap. 3 § andra stycket miljöbalken gäller för miljöskaktionsavgifter.

Enligt Sankus förslag har kommunikationen betydelse för prövningen av frågan om preskription (avsnitt 8.14). I det följande avsnittet berörs frågan om delgivning vid kommunikation.

8.9 Delgivning

Förslag: Beslut om att ta ut sanktionsavgift skall delges den ålagde.

Fristen för betalning av sanktionsavgift och fristen för överklagande av beslutet om avgift bör enligt Sankus bedömning knytas till den tidpunkt när den ålagde fick del av beslutet (avsnitt 8.10 och 8.15). En förutsättning för detta är att det går att fastställa vilken dag det sker. Det är endast möjligt om beslutet delges den ålagde.

Delgivning av beslutet om sanktionsavgift skall ske enligt bestämmelserna i delgivningslagen (1970:428).

I avsnitt 8.8 har Sanku föreslagit att den som anspråket riktas mot alltid skall ges tillfälle att yttra sig innan kontrollmyndigheten fattar sitt beslut. Det finns skäl som talar för att underrättelsen bör delges. Enligt Sankus förslag kommer det förhållande att möjlighet till yttrande givits att vara en förutsättning för att beslutet om sanktionsavgift skall anses ha tillkommit i laga ordning. Åtgärden kommer vidare enligt förslaget att ha betydelse för frågan om preskription inträtt.

Något krav på delgivning av föreläggandet att yttra sig finns inte beträffande miljöskänkionsavgifter. Enligt vad Sanku erfarit delger tillsynsmyndigheterna på miljöområdet normalt inte denna kommunikering, en ordning som synes fungera väl. Mot delgivning av underrättelsen talar kostnads- och tidsaspekten. Det bör därför enligt Sankus bedömning överlämnas till kontrollmyndigheten att i varje enskilt ärende bedöma om underrättelse bör ske genom delgivning eller på annat sätt. En bestämmelse med denna innebörd finns i 17 § andra stycket förvaltningslagen. Något behov av författningsreglering i denna del finns därför inte.

Den föreslagna bestämmelsen om delgivning av beslutet om sanktionsavgift motsvarar vad som enligt 30 kap. 4 § miljöbalken gäller för miljöskänkionsavgifter.

8.10 Betalning av sanktionsavgift

Förslag: Sanktionsavgift skall betalas inom trettio dagar från det att beslutet delgivits den betalningsskyldige.

Upphävs betalningsansvaret genom beslut som vunnit laga kraft skall erlagd avgift återbetalas samt ränta lämnas på beloppet enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgiften återbetalas.

De centrala kontrollmyndigheterna bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter skall betalas.

I fråga om från vilken tidpunkt betalningsfristen skall löpa och längden på densamma har något olika lösningar valts på de områden där sanktionsavgifter införts.

För miljöskadeavgifter gäller att betalning skall erläggas inom trettio dagar efter det att avgiften beslutats eller den längre tid som anges i beslutet (30 kap. 5 § miljöbalken). Enligt regeringens förslag skall utgångspunkten för betalningsfristen ändras till den tidpunkt när beslutet om sanktionsavgift har delgetts den som anspråket riktas mot.²¹

Konkurrensskadeavgift skall betalas inom trettio dagar efter det att domen vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i domen (31 a § konkurrenslagen [1993:20]). Sanktionsavgift enligt arbetsmiljölagen skall i stället betalas inom två månader från det att beslutet vann laga kraft (8 kap. 8 §).

Syftet med att införa sanktionsavgifter på för Sanku aktuella områden är främst att uppnå en effektivisering. Betalningsfristen bör därför inte vara alltför lång. En frist om trettio dagar synes mot den bakgrunden väl avvägd. De sanktionsavgifter Sanku föreslår kommer att uppgå till måttliga belopp. Det torde därför inte finnas något behov av en möjlighet för kontrollmyndigheterna att i särskilda fall bestämma en längre betalningsfrist.

Fristen för betalning av sanktionsavgiften bör löpa från den dag när den betalningsskyldige fick del av beslutet. Detta överensstämmer med vad som föreslås bli gällande för betalning av miljö-sanktionsavgifter (30 kap. 5 § miljöbalken).

Erläggs inte betalning inom föreskriven tid skall den myndighet som bevakar betalningen lämna över fordran till kronofogde-

²¹ Prop. 2005/06:182 s. 53 f.

myndigheten för indrivning. Sanktionsavgifterna tillfaller staten och utsökningsmålet hos kronofogdemyndigheten kommer att handläggas som ett allmänt mål (1 kap. 6 § utsökningsbalken). Härav följer att lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. blir tillämplig. Enligt Sankus förslag skall beslutet efter delgivning och betalningsfristens utgång kunna verkställas som domstols dom som har vunnit laga kraft (avsnitt 8.11). Detta skall gälla utan hinder av att beslutet överklagas.

Om betalningsansvaret för sanktionsavgiften upphävs slutligt, dvs. genom ett beslut som vunnit laga kraft, skall erlagd avgift återbetalas. På beloppet bör ränta lämnas enligt 5 § räntelagen för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgiften återbetalas. Förslaget om återbetalning och ränta överensstämmer med vad som gäller för miljöskänkionsavgifter (30 kap. 9 § miljöbalken).

Den närmare ordningen för betalning av sanktionsavgifter bör enligt Sankus uppfattning regleras i myndighetsföreskrifter.

Sanku har övervägt att tilldela Kammarkollegiet uppgiften att bevaka och driva in sanktionsavgifterna. Kollegiet har stor erfarenhet av sådana uppgifter beträffande statliga fordringar. Kollegiets hantering är dessutom kostnadseffektiv, något som är särskilt viktigt när avgiftsbeloppen är låga.

Någon genom lag eller förordning tilldelad bevaknings- eller indrivningsuppgift har emellertid inte Kammarkollegiet i dag. Kollegiet har inte heller något budgetanslag för sådan verksamhet. Bevakning och indrivning av statliga fordringar sker i stället uteslutande på uppdrag av andra myndigheter.

De centrala kontrollmyndigheterna på respektive område har sedan tidigare omfattande bemyndiganden att utfärda kompletterande föreskrifter. Sanku föreslår därför att de ges rätt att utfärda föreskrifter även beträffande den närmare ordningen för betalning av sanktionsavgifter. Av föreskrifterna bör bl.a. framgå till vilken myndighet betalning skall erläggas.

Genom att de centrala kontrollmyndigheterna får ett sådant bemyndigande ges de en möjlighet att välja den ordning för bevakning och indrivning av sanktionsavgifter som gäller på miljöområdet. Enligt 2 § Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2002:16) om betalning av miljöskänkionsavgifter skall avgift betalas till Kammarkollegiet. Bakgrunden till bestämmelsen är att Naturvårdsverket och Kammarkollegiet har träffat ett avtal som innebär att kollegiet för verkets räkning bevakar och driver in beslutade

miljösanktionsavgifter. Kollegiet debiterar sedan verket för detta arbete. Det finns således en förebild för en sådan ordning för Sankus vidkommande.

Sanku förordar att Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Djurskyddsmyndigheten, på samma sätt som Naturvårdsverket, överlåter bevakning och indrivning av sanktionsavgifterna till Kammarkollegiet. Det skulle, utöver kostnadseffektivitet, innebära att hanteringen blir enhetlig på de tre områdena. Sanku har vid utformningen av författningsförslagen i denna del utgått ifrån att sådan överlåtelse sker (e § LivsF, e § FodF och 57 f § DF). Om de centrala kontrollmyndigheterna väljer att själva sköta dessa uppgifter, skall föreslagna bestämmelser i stället för Kammarkollegiet utpeka Livsmedelsverket, Jordbruksverket respektive Djurskyddsmyndigheten.

Förslaget om den närmare ordningen för betalning av sanktionsavgifter överensstämmer därmed med vad som gäller för miljösanktionsavgifter (5 och 6 §§ förordningen om miljösanktionsavgifter).

8.11 Verkställighet

Förslag: Ett beslut om sanktionsavgift får efter sista betalningsdagen, dvs. 30 dagar efter delgivning av beslutet, verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft. Verkställighet skall kunna ske utan hinder av att beslutet överklagas. Vid ett överklagande kan domstolen stoppa (inhibera) verkställighet.

Sanktionsavgiftens syfte är att vara en snabb och effektiv reaktion från samhällets sida på mindre allvarliga överträdelser. Det förutsätter också att en snabb verkställighet kan ske. En snabb verkställighet kan vidare förväntas öka betalningsfrekvensen. Mot den bakgrunden – och med hänsyn till risken för överklaganden endast i syfte att skjuta på verkställigheten – bör beslutet enligt Sankus bedömning vara verkställbart utan hinder av att beslutet överklagats. Beslutet bör därför efter sista betalningsdagen, dvs. 30 dagar efter delgivning av beslutet, kunna verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft (jfr 3 kap. 3 § utsökningsbalken). Beslutet bör dock kunna inhiberas av domstolen vid överklagande (jfr 28 § förvaltningsprocesslagen [1971:291]). Förslaget om

verkställighet överensstämmer med vad som föreslås bli gällande för miljöskänkionsavgifter (30 kap. 5 § andra stycket miljöbalken).²²

Den föreslagna regleringen innebär att sanktionsbeslutet kan verkställas utan att frågan om det funnits förutsättningar för att ta ut avgift har prövats av domstol. Det kan ifrågasättas om detta är förenligt med rätten till en rättvis rättegång och oskuldspresumtionen i artikel 6 i Europakonventionen. Konventionens rättssäkerhetskrav innebär emellertid inte något absolut förbud mot omedelbar verkställighet. Enligt Sankus förslag kommer sanktionsavgifterna att stanna vid relativt låga belopp. Särskilt mot den bakgrunden kan det inte anses utgöra ett alltför allvarligt ingrepp mot den som ålagts avgiften att verkställighet i vissa fall sker trots att denne bestritt ansvar genom att överklaga. Avgiften tillfaller staten. Någon risk för att återbetalning inte skulle kunna ske i de fall beslutet ändras efter överklagande föreligger därför inte. Därtill kommer att det är möjligt att stoppa verkställigheten genom inhibition. Sanku bedömer mot den bakgrunden att de föreslagna bestämmelserna uppfyller kraven i artikel 6 i Europakonventionen.

Föreslagna regler medför att en relativt kort tid hinner förflyta från det att en överträdelse konstateras till dess att beslut om sanktionsavgift verkställs. Risken för att den betalningsskyldige under denna period vidtar åtgärder för att undandra medel får anses liten. Med hänsyn härtill och till de relativt låga belopp som blir aktuella anser Sanku inte att det föreligger något behov av en möjlighet att besluta om kvarstad.

8.12 Dubbla sanktioner?

8.12.1 Straff och sanktionsavgift

Förslag och bedömning: Dubbla sanktioner – straff och sanktionsavgift – bör inte förekomma för samma gärning. De överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift skall därför undantas från det straffbara området.

Det torde inte finnas något hinder i Europakonventionen eller nationell svensk rätt mot att samma objektiva omständigheter som lagts till grund för beslut om sanktionsavgift också läggs till grund

²² Prop. 2005/06:182 s. 53 f.

för straffrättsligt ansvar.²³ Ett system med dubbla sanktioner inger emellertid betänkligheter. De överträdelser som enligt Sankus förslag bör föranleda sanktionsavgifter är att anse som mindre allvarliga. Något behov att utöver avgift också ha möjlighet till ett straffrättsligt ingripande finns enligt Sankus uppfattning inte för dessa regelbrott.

Sanku anser således att dubbla sanktioner bör undvikas. De överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift bör därför undantas från det straffbara området.

Sankus förslag i den här delen innebär en viss avkriminalisering för de regelbrott som kan betraktas som mindre allvarliga. Den föreslagna förändringen ligger i linje med vad regeringen uttalade i propositionen Ett effektivare brottmålsförfarande.²⁴ Regeringen ansåg att det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras på sådana förfarande som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt. Genom den föreslagna ändringen uppnås en viss renodling i detta avseende.

Ett alternativ till avkriminalisering skulle kunna vara att införa en åtalsprövningsregel. Enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken är åklagare, om inte annat är föreskrivet, skyldig att väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal. En särskild åtalsprövningsregel anger att åtal får väckas endast under vissa förhållanden, t.ex. om det är påkallat ur allmän synpunkt. Åtalsprövningsregeln innebär således att det föreligger en presumtion mot att väcka åtal. Regeln medför dock inte att överträdelsen avkriminaliseras. Överträdelser skall fortfarande anmälas till polis- och åklagarväsendet. Det skulle innebära att belastningen på dessa myndigheter och kontrollmyndigheterna inte minskar i den utsträckning som är önskvärt.

Ett införande av en åtalsprövningsregel skulle betyda att de flesta överträdelserna inte medförde dubbla sanktioner. Att i stället för avkriminalisering införa en sådan regel innebär dock att möjligheten till dubbla sanktioner kvarstår när regelbrottet uppfyller de kriterier åtalsprövningsregeln föreskriver. Mot bakgrund av att endast mindre allvarliga överträdelser kommer i fråga för sanktionsavgift torde det emellertid inte finnas något behov härför. I stället bör som ovan föreslagits de överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift helt undantas från det straffbara området.

²³ Jfr NJA 2004 s. 840.

²⁴ Prop. 1994/95:23 s. 52 ff.

8.12.2 Företagsbot

Bedömning: De överträdelser som skall medföra sanktionsavgift kan, till följd av att gärningarna enligt Sankus förslag avkriminaliseras, inte föranleda företagsbot.

I Sankus uppdrag ingår att särskilt överväga hur ett system med sanktionsavgifter bör förhålla sig till systemet med företagsbot. Bestämmelserna om företagsbot ändras den 1 juli 2006.²⁵ Eftersom ändringarna har trätt i kraft vid den tidpunkt när Sankus förslag kan genomföras, har dessa beaktats i det följande.

Bestämmelserna om företagsbot finns i 36 kap. brottsbalken. För brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet skall, på yrkande av allmän åklagare, näringsidkaren i vissa fall åläggas företagsbot. En första förutsättning är att det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter. Företagsbot skall vid sådan brottslighet åläggas om näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Sådan bot skall vidare åläggas om brottet begåtts av en person i ledande ställning grundad på befogenhet att företräda näringsidkaren eller att fatta beslut på näringsidkarens vägnar eller en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten. Företagsbot skall dock inte åläggas om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren (7 §).

Företagsbot skall fastställas till lägst fem tusen och högst tio miljoner kr (8 §). När storleken av företagsbot bestäms, skall, med beaktande av straffskalan för brotten, särskild hänsyn tas till den skada eller fara som brottsligheten inneburit samt till brottslighetens omfattning och förhållande till näringsverksamheten. Skälig hänsyn skall också tas till om näringsidkaren tidigare ålagts att betala företagsbot (9 §).

Företagsbot får sättas lägre än vad som annars bort ske om brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för näringsidkaren och den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproportionerligt sträng. Nedsättning får även ske om näringsidkaren efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa de skadliga verkningarna av brottet, om näringsidkaren frivilligt angett brottet eller om det annars finns skäl för jämkning.

²⁵ SFS 2006:283 och prop. 2005/06:59.

Om det är särskilt påkallat med hänsyn till angivna förhållanden, får företagsbot efterges (10 §).

Om ett brott som kan föranleda företagsbot har begåtts av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får brottet åtalas av åklagare endast om åtalet är påkallat från allmän synpunkt (10 a §).

En första förutsättning för företagsbot är således att det i utövningen av näringsverksamhet begåtts brott. Med brott förstås gärning som kan föranleda straff, dvs. böter eller fängelse (avsnitt 8.1.4). Sanku har föreslagit att de överträdelser som kan medföra sanktionsavgift inte längre skall omfattas av det straffbara området. För det fall förslaget godtas kommer således inte de med sanktionsavgift belagda överträdelserna att kunna föranleda företagsbot.

Det är emellertid tänkbart att införa sanktionsavgifter utan att för den skull undanta de överträdelser som sanktioneras i sådan ordning från straff. Skulle detta alternativ väljas och en sanktionsavgift ha påförts före prövningen av frågan om företagsbot, finns emellertid möjlighet att efterge eller sätta ned företagsboten. Eftergift eller nedsättning kan nämligen som tidigare nämnts bli aktuellt bl.a. om brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för näringsidkaren (36 kap. 10 § brottsbalken). I förarbetena anges att uttrycket annan betalningsskyldighet bl.a. avser det fallet att näringsidkaren till följd av brottet ålagts att betala en sanktionsavgift.²⁶ Det finns således möjlighet att beakta ålagd sanktionsavgift vid prövning av frågan om företagsbot så att den samlade reaktionen på brottsligheten inte blir oproportionerligt sträng.

Det är vidare tänkbart att frågan om sanktionsavgift uppkommer sedan beslut om företagsbot meddelats. Situationen torde dock kunna uppkomma endast i undantagsfall. Skälet därtill är att sanktionsavgift normalt bör kunna påföras mycket snabbt efter att överträdelsen konstaterats. Frågan om företagsbot skall prövas av domstol efter yrkande från åklagaren, ett förfarande som oftast torde ta längre tid i anspråk. Skulle denna situation trots allt uppkomma är det möjligt att beakta ålagd företagsbot vid prövning av frågan om sanktionsavgift (avsnitt 8.13).

Sammanfattningsvis kan konstateras att de överträdelser som skall kunna föranleda sanktionsavgift med det av Sanku föreslagna

²⁶ Prop. 1985/86:23 s. 73 f. och prop. 2005/06:59 s. 36 ff.

utformningen av avgiftssystemen inte därutöver kan föranleda företagsbot. Skulle en annan ordning än den av Sanku föreslagna väljas finns möjlighet att inom systemet med företagsbot beakta ålagd sanktionsavgift. Det kommer vidare enligt Sankus förslag vara möjligt att beakta ålagd företagsbot vid prövning av frågan om sanktionsavgift. Någon ytterligare reglering i detta avseende behövs därför inte.

8.13 Befrielse från avgift

Förslag: Sanktionsavgift skall inte påföras när det föreligger särskilda skäl mot detta.

Enligt Sankus förslag skall avgift påföras oavsett om uppsåt eller oaktsamhet föreligger. Med hänsyn till det strikta ansvaret bör det finnas en möjlighet att underlåta att påföra en avgift i de fall där ett påförande skulle framstå som orättfärdigt. Frågan är hur stor möjligheten till undantag bör vara.

I promemorian Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet behandlades frågan om hur jämningsregler bör utformas.²⁷ Det anfördes bl.a. att det är angeläget att sådana regler utformas så att tillämpningssvårigheter såvitt möjligt undviks. Undantagen borde därför enligt promemorian vara klart preciserade, helst med vägledande exempel. Allmänt hållna regler av innehåll att avgiften inte skall åläggas i ursäktliga fall eller att beloppet får jämkas om det föreligger särskilda omständigheter borde enligt promemorian i all möjlig utsträckning undvikas.

Det kan konstateras att förslagen i promemorian inte fått fullt genomslag i det fortsatta lagstiftningsarbetet. I stället har i många fall de mer allmänt hållna jämningsregler som promemorian avrådde ifrån använts när system med sanktionsavgifter införts. Till exempel får sanktionsavgift enligt arbetsmiljölagen jämkas eller efterges om det skulle vara oskäligt att påföra avgiften (8 kap. 6 § arbetsmiljölagen). Skälet till att sådana lösningar valts torde vara att det är förenat med stora svårigheter att utforma klart preciserade undantagsregler. Svårigheten ligger bl.a. i att det är näst intill omöjligt att förutse alla situationer där jämkning bör kunna komma ifråga.

²⁷ Ds Ju 1981:3 s. 94.

Motsatt ståndpunkt mot den som presenterades i promemorian, dvs. att allmänt hållna jämningsregler är att föredra framför klart preciserade sådana, förekommer i doktrin.²⁸ Enligt Sankus uppfattning bör inte faran med mer generellt hållna undantagsregler överdrivas. Den osäkerhet som inledningsvis kan råda bör kunna undanröjas i takt med att praxis bildas på området.

Från det straffbara området i LivsL, FodL och DL är ringa överträdelser undantagna. Att undanta ringa överträdelser från det avgiftssanktionerade området skulle enligt Sankus uppfattning innebära ett alltför stort inslag av skönsmässiga bedömningar. Det skulle även motverka ett snabbt och enkelt beslutsfattande. Det är viktigt att begränsa måttet av bedömningar i det enskilda fallet som riskerar att leda till skillnader i tillämpningen.

Av praxis från Europadomstolen framgår att presumtioner av straffrättslig karaktär skall hållas inom rimliga gränser och att det skall göras en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall. Detta för att presumptionen skall anses leva upp till det krav på rättssäkerhet som oskuldspresumtionen ger uttryck för. Domstolen har pekat på att det svenska skattetilläggssystemet innehåller flera subjektiva befrielsegrunder och därför ansett att systemet är godtagbart.

En möjlighet att underlåta att ta ut avgift när det föreligger särskilda skäl är enligt Sankus bedömning rimlig. Hänsyn har härvid tagits till att de överträdelser som kan komma ifråga för sanktionsavgifter är att anse som mindre allvarliga och att detta beaktas vid fastställande av avgiftstaxan.

Begreppet särskilda skäl utvisar att det är fråga om undantags-situationer och att utrymmet för att inte påföra avgift är begränsat. Personliga förhållanden, t.ex. sjukdom eller något annat liknande förhinder att fullgöra vad som ålegat den som begått överträdelsen, bör i vissa fall kunna utgöra särskilda skäl. Detta gäller främst när kontrollobjektet är en fysisk person eller ett litet bolag där möjligheten att överföra ansvaret på någon annan är mycket liten.

Även vissa bagatellartade förseelser bör i någon utsträckning undantas. Om exempelvis ett dokument sänts till fel myndighet, skulle detta kunna utgöra ett särskilt skäl.

I avsnitt 8.12.2 angavs att det, för det fall den av Sanku förordade avkriminaliseringen inte genomförs, kan finnas fall där näringsidkare kan åläggas företagsbot för sådana överträdelser som skall

²⁸ Warnling-Nerep, Wiweka, Sanktionsavgifter – särskilt vid olovligt byggande, Stockholm 1987, s. 94 ff.

föranleda sanktionsavgift. Har företagsbot ålagts näringsidkare när frågan om sanktionsavgift skall prövas kan det utgöra ett särskilt skäl.

I gemenskapsrätten finns bestämmelser om s.k. tvärvillkor.²⁹ Dessa villkor innebär krav på efterlevnad av bestämmelser även på andra områden än stödområdena. Den som får stöd från EU, bl.a. gårdsstöd och mjölkbidrag, riskerar sänkt eller indraget stöd om han eller hon bryter mot något av dessa villkor.³⁰ Syftet med tvärvillkoren är att förbättra efterlevnaden av regler om bl.a. djurskydd.

Några av de överträdelser som enligt Sankus förslag skall medföra sanktionsavgift kan även föranleda reducerat stöd från EU. I dag kan emellertid samma överträdelser utöver reducerat stöd även medföra straff. Sanktionsavgift får anses vara en mindre allvarlig sanktion än straff. Sankus förslag innebär således en lindring i fråga om den samlade reaktionen för sådana överträdelser. Vidare bör beaktas att den nuvarande ordningen kommer att bestå för de överträdelser som inte omfattas av utredningens förslag. Sanku anser därför inte att risk för reducerat stöd bör utgöra ett särskilt skäl för befrielse från avgift.

Okunskap om gällande regler kan inte utgöra ett särskilt skäl för befrielse från avgift. Inte heller dålig ekonomi, tidsbrist, dåliga rutiner eller att en verksamhet är nystartad utgör sådana skäl.

Sanku har övervägt att i lagtexten ge exempel på vad som utgör särskilda skäl. En sådan uppräkningslista kan enligt Sankus bedömning, mot bakgrund av de svårigheter som är förenade med att förutse alla omständigheter som bör kunna medföra befrielse, inte bli uttömmande. Sanku har därför stannat för att endast resoneringsvis behandla frågan om vad som kan utgöra särskilda skäl.

Avgiftsnivåerna för aktuella överträdelser kommer att vara måttliga. Sanku har därför bedömt att det inte föreligger något behov av en möjlighet att sätta ned avgiftsbeloppet. En sådan

²⁹ Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitikens och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001, EGT L 270, 21.10.2003, s. 1 (Celex 02003R1782) och kommissionens förordning (EG) nr 796/2004 av den 21 april 2004 om närmare föreskrifter för tillämpning av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitikens och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, L 141, 30.4.2004, s. 18 (Celex 32004R0796).

³⁰ Förordningen (2004:760) om EG:s direktstöd för jordbrukare m.m.

möjlighet riskerar att göra systemet ineffektivt och öka risken för skillnader i tillämpningen. Någon möjlighet till jämkning bör därför inte finnas.

Det nu redovisade förslaget till utformning av undantagsbestämmelse avviker från vad som föreslås bli gällande beträffande befrielse från miljöskaktionsavgift.³¹ Enligt regeringens förslag skall bestämmelsen i 30 kap. 2 § andra stycket miljöbalken ha följande lydelse.

Avgiften behöver dock inte tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till

1. sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand eller genom att uppdra åt någon annan göra det som ålegat den avgiftsskyldige,

2. att överträdelsen berott på en omständighet som inte kunnat eller borde ha förutsetts eller som den avgiftsskyldige inte kunnat påverka,

3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa, eller

4. att överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelserna i 29 kap.

Lagrådet anförde i sitt yttrande över förslaget att det mot bakgrund av de krav som ställs i Europakonventionen krävs något mer nyanserade möjligheter till att besluta om befrielse från miljöskaktionsavgift eller att sätta ned avgiftens storlek i det enskilda fallet.³² Lagrådet gjorde därvid en jämförelse med de grunder för befrielse som finns beträffande skattetillägg i 5 kap. 14 § taxeringslagen. I sammanhanget anmärkte Lagrådet att Högsta domstolen konstaterat att det får anses föreligga stora likheter mellan skattetillägg och miljöskaktionsavgifter vad gäller sanktionernas ändamål.³³

Regeringen har aviserat att avsikten är att, i anledning av Lagrådets synpunkter, återkomma i frågan om utrymmet för befrielse från miljöskaktionsavgift.³⁴

Sanku bedömer att den av utredningen föreslagna undantagsbestämmelsen har ett något vidare tillämpningsområde än den av Lagrådet kritiserade bestämmelsen om befrielse från miljöskaktionsavgift. De sanktionsavgifter Sanku föreslår uppvisar inte lika stora likheter med skattetillägg som miljöskaktionsavgifterna gör. Det främsta skälet till det är att avgifterna på Sankus områden

³¹ Prop. 2005/06:182.

³² Prop. 2005/06:182 s. 215 f.

³³ Se NJA 2004 s. 840.

³⁴ Prop. 2005/06:182 s. 53.

uppgår till betydligt lägre belopp. Möjligheten till befrielse eller jämkning gör sig mot den bakgrunden inte lika starkt gällande. Sanku bedömer att den föreslagna bestämmelsen om befrielse från avgift uppfyller de rättssäkerhetskrav som ställs upp i Europakonventionen.

8.14 Preskription

Förslag: Sanktionsavgift får beslutas bara om den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna för att besluta om avgift inträffat.

En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet om avgift inte har verkställts inom fem år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

I straffrätten finns bestämmelser om åtals- respektive påföljds-preskription (35 kap. brottsbalken). Åtalspreskription innebär att påföljd inte får ådömas om preskription inträtt medan påföljds-preskription innebär att ådömd påföljd bortfaller efter viss angiven tid. Det finns flera skäl bakom reglerna om preskription. Från allmänpreventiv synpunkt är det inte lika angeläget att beivra överträdelse när en längre tid förflutit. Det kan vidare tyckas rimligt att den som begått överträdelsen vid någon tidpunkt skall kunna inrätta sig efter att det inte blir någon reaktion från samhället i anledning av brottet.

Sanktionsavgifterna uppvisar, som tidigare nämnts, stora likheter med ett bötesstraff. Mot den bakgrunden bör det även för sanktionsavgifter finnas bestämmelser om under hur lång tid ansvar kan utkrävas och beslutad avgift kan inkrävas. Sådana bestämmelser finns beträffande andra sanktionsavgifter.

En rimlig utgångspunkt för preskriptionstidens längd beträffande sanktionsavgifter är preskriptionstiden för brott mot LivsL, FodL och DL. Straffskalan för brott mot LivsL och FodL innehåller endast böter (29 § LivsL och 29 § FodL). Tiden för åtalspreskription för dessa brott är två år (35 kap. 1 § 1 brottsbalken). Det svåraste straffet för brott mot DL är fängelse i högst två år (36 och 36 a §§). Tiden för åtalspreskription för brott mot DL är därför i stället fem år (35 kap. 1 § 2 brottsbalken).

Det är som tidigare angivits av stort värde att systemen på de tre aktuella områdena blir enhetliga (avsnitt 8.1.1). Sanku föreslår

därför att sanktionsavgift får beslutas endast om den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna för att besluta om avgift har inträffat. Tvåårsfristen överensstämmer således med preskriptionstiden för brott mot LivsL och FodL.

Den föreslagna preskriptionstiden kan, särskilt mot bakgrund av kontrollmyndigheternas kontrollfrekvens, tyckas kort. Det går inte att utesluta att den föreslagna preskriptionstiden leder till att åtminstone några överträdelser inte kan beivras eftersom de inte upptäcks inom denna frist. Sanku bedömer det emellertid inte som försvarbart att ha längre preskriptionstid för de mindre allvarliga överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift än för de allvarligare överträdelser som kan leda till straff. Risken för att vissa regelbrott inte kan beivras på grund av preskription finns dessutom även inom det straffrättsliga systemet. Den befarade risken är således inte unik för systemet med sanktionsavgifter.

Det bör enligt Sankus uppfattning även finnas en gräns för under hur lång tid ett beslut om sanktionsavgift skall få verkställas. Av 35 kap. 7 § brottsbalken framgår att ådömda böter och utdömt vite bortfaller när fem år har förflutit från det att domen vann laga kraft. Tidsfristen för verkställighet av beslutad sanktionsavgift bör enligt Sankus uppfattning korrespondera med fristen i angiven bestämmelse. En beslutad sanktionsavgift bör därför falla bort om verkställighet inte skett inom fem år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

8.15 Överklagande

Förslag: Beslut om sanktionsavgift meddelat av en kommunal nämnd får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Av DL, LivsL och FodL följer att beslut av kommunal nämnd får överklagas hos länsstyrelsen (31 § LivsL, 31 § FodL och 38 § DL). Beslut i ett enskilt ärende fattat av en statlig förvaltningsmyndighet, dvs. central eller regional kontrollmyndighet, får i stället överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (32 § LivsL, 32 § FodL och 38 § DL).

Ett beslut om miljösktionsavgift får enligt 30 kap. 7 § miljöbalken överklagas till miljödomstol. Bestämmelsen utgör ett

undantag från huvudregeln i miljöbalken som föreskriver att beslut som kommunal nämnd meddelat i enskilda fall överklagas till länsstyrelsen (19 kap. 1 § miljöbalken).

Den föreslagna utformningen av sanktionsavgiftssystemen på områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter samt djurskydd talar enligt Sankus bedömning för att kommunala beslut om sanktionsavgift bör prövas av allmän förvaltningsdomstol utan att först ha prövats av länsstyrelsen. Sanktionsavgiften uppvisar som tidigare nämnts stora likheter med ett bötesstraff. Den ålagde bör därför ha möjlighet att snabbt få domstolens prövning av beslutet om han eller hon är missnöjd med kontrollmyndighetens bedömning. En ordning som den föreslagna bidrar också till att färre instanser kan komma att pröva ärendet.

En ordning där överklaganden av beslut meddelat av lokal kontrollmyndighet prövas direkt av domstol medför att instansordningen överensstämmer med den som gäller för beslut som meddelats av de statliga förvaltningsmyndigheterna. Detta är lämpligt särskilt mot bakgrund av att den offentliga kontrollen i vissa fall kan övergå från t.ex. en kommunal till en central myndighet och vice versa (15–17 §§ LivsL, 16–18 §§ FodL samt 24 d och 24 f §§ DL). Att låta ett kommunalt beslut överklagas direkt till domstol överensstämmer i detta avseende med vad som gäller för miljöskänkelsavgifter. Sanku bedömer mot bakgrund av det nu anförda att det finns anledning att beträffande beslut om sanktionsavgifter frånga vad som i övrigt gäller för beslut av kommunal nämnd i aktuella lagar.

Beslut om sanktionsavgift meddelat av kommunal nämnd bör således få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövnings-tillstånd skall krävas vid överklagande till kammarrätten.

9 Konsekvensändringar i djurskyddslagen

9.1 Förbud att hålla djur och omhändertagande av djur

9.1.1 Bör beslut om sanktionsavgift kunna föranleda förbud att hålla djur?

Förslag: 29 § DL bör kompletteras på så sätt att länsstyrelsen skall meddela förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur även för den som vid upprepade tillfällen ålagts sanktionsavgift enligt lagen.

Den första bestämmelsen om djurförbud infördes i lagen (1944:219) om djurskydd den 1 januari 1969.¹ Bestämmelsen överfördes, med redaktionella ändringar, till DL.² Den nu gällande bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.5.1.

Den 1 januari 2003 skärptes djurförbudsbestämmelsen och ytterligare några förutsättningar för att meddela förbud infördes.³ Förbud skall efter ändringen meddelas för den som har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken. I förarbetena motiverades ändringen med att en person som har dömts för djurplågeri måste anses ha visat sig klart olämplig att i fortsättningen hålla djur.⁴ Endast de allvarligaste gärningarna riktade mot djur sanktioneras genom bestämmelsen i brottsbalken. Det var därför enligt regeringen befogat att som en särskild grund för ingripande ange att den som dömts för djurplågeri skall förbjudas att hålla djur.

Efter lagändringen skall förbud att hålla djur meddelas även för den som vid upprepade tillfällen dömts för brott mot DL. Det krävs inte att det skall vara fråga om identiska brott eller brott av

¹ Prop. 1968:170 och SFS 1968:735.

² Prop. 1987/88:93 s. 68.

³ SFS 2002:550.

⁴ Prop. 2001/02:93 s. 20.

allvarigare karaktär. Även mer bagatellartade brott mot bestämmelserna gör enligt förarbetena att personen i fråga måste anses olämplig genom sin attityd till djurskyddsreglerna.⁵

Förbud att hålla djur kan sedan den 1 januari 2003 vidare meddelas om någon vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 § DL. I förarbetena anges att det inte är ovanligt att tillsynsmyndigheterna gång på gång tvingas förelägga samma djurhållare.⁶ Vidare uttalades att den som har varit föremål för upprepade förelägganden genom sitt agerande har visat sig olämplig som ansvarig för vård och skötsel av ett djur. Ett sådant beteende borde därför utgöra grund för förbud.⁷

Genom lagändringen inskränktes vidare möjligheten för länsstyrelsen att underlåta att meddela förbud. Tidigare gällde att förbud inte skulle meddelas om det *kunde antas* att ett upprepande inte skulle inträffa. Numera skall förbud inte meddelas om det *är uppenbart* att ett upprepande inte kommer att inträffa.

Förbud att hålla djur kan således meddelas mot den som begått upprepade överträdelser, även om dessa är att anse som mindre allvarliga. Förbud kan även meddelas mot den som varit föremål för upprepade förelägganden. Bakgrunden till att de nu angivna kriterierna kan föranleda förbud är att personen genom sitt agerande visat bristande hänsyn för djurskyddsreglerna. En person som vid flera tillfällen åläggs sanktionsavgift kommer på samma sätt att ha visat liten respekt för angivna regler. Sanku bedömer därför att även ett sådant agerande bör kunna föranleda förbud och föreslår att bestämmelsen om förbud att hålla djur kompletteras med ytterligare ett kriterium. Länsstyrelsen bör meddela förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur även för den som vid upprepade tillfällen ålagts sanktionsavgift enligt DL.

Förbud att hålla djur är en ingripande åtgärd för den enskilde. Av det skälet har Sanku övervägt att uppställa ett krav på att beslut om sanktionsavgift skall ha vunnit laga kraft för att få användas som grund för beslutet om djurförbud. En sådan ordning skulle emellertid avvika från den nuvarande systematiken i bestämmelsen. I dag finns nämligen inget krav på att t.ex. domar avseende brott mot DL behöver ha vunnit laga kraft. Sanku har därför stannat för att inte föreslå något krav på att besluten om sanktionsavgift skall ha vunnit laga kraft.

⁵ Prop. 2001/02:93 s. 27.

⁶ Prop. 2001/02:93 s. 21.

⁷ Prop. 2001/02:93 s. 27.

En bestämmelse med nu redovisat innehåll bör intas i en ny sjätte punkt i 29 § första stycket DL. Den föreslagna ändringen ligger enligt Sankus bedömning i linje med den syn på djurhållning som i dag råder i Sverige och de bedömningar som föregått tidigare ändringar av bestämmelsen.

9.1.2 Bör beslut om sanktionsavgift kunna föranleda omhändertagande av djur?

Förslag: 31 § DL bör kompletteras på så sätt att länsstyrelsen skall besluta om att ett djur skall tas om hand genom polismyndighetens försorg om den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen ålagts sanktionsavgift enligt lagen.

Enligt 31 § DL skall länsstyrelsen under vissa förutsättningar besluta att ett djur skall tas om hand genom polismyndighetens försorg. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.5.2.

Samma dag som bestämmelsen om djurförbud skärptes, dvs. den 1 januari 2003, skärptes även bestämmelsen om omhändertagande av djur. Den sistnämnda bestämmelsen vidgades till att även omfatta fall av djurplågeri, fall av upprepade brott mot DL och fall av upprepade förelägganden.

Av samma skäl som redovisats beträffande djurförbud i föregående avsnitt bör bestämmelsen om omhändertagande av djur enligt Sankus bedömning kompletteras med ytterligare ett kriterium. Länsstyrelsen skall besluta om att ett djur skall tas om hand genom polismyndighetens försorg om den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen ålagts sanktionsavgift enligt lagen. En bestämmelse med detta innehåll bör intas i en ny sjätte punkt i 31 § DL.

9.1.3 Behov av ett centralt register

Bedömning: Länsstyrelserna har behov av tillgång till vissa uppgifter vid prövning av frågor om djurförbud och omhändertagande av djur. Behovet bör beaktas vid Djurskyddsmyndighetens fortsatta beredning av förslaget om ett centralt djurskyddstillsynsregister.

För att länsstyrelsen på ett tillfredsställande sätt skall kunna fullgöra sin uppgift enligt 29 och 31 §§ DL i deras föreslagna lydelse krävs tillgång till uppgifter om huruvida andra kontrollmyndigheter har meddelat beslut om sanktionsavgift mot visst kontrollobjekt. Det skulle naturligtvis vara värdefullt för länsstyrelserna om dessa uppgifter fanns att tillgå i ett centralt register.

Frågan om införande av ett centralt register på djurskyddsområdet har varit föremål för ett flertal utredningar.⁸ I regleringsbrevet för Djurskyddsmyndigheten avseende budgetåret 2005 angav regeringen att myndigheten under året skulle redovisa hur arbetet med djurskyddstillsynsregistret fortlöper och hur registret kommer att göras tillgängligt för operativa kontrollmyndigheter. Myndigheten fann, i rapport daterad den 28 juni 2005, att det förelåg ett behov av två separata register, ett djurförbudsregister och ett djurskyddstillsynsregister.⁹ Djurskyddsmyndigheten förordade att regeringen gav myndigheten i uppdrag att påbörja genomförandeprojekt för att bygga upp registren och anförde att projekten kan initieras så snart regeringen anser det vara möjligt. Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 2006 gett myndigheten i uppdrag att utreda och analysera de författningsmässiga, administrativa och ekonomiska förutsättningarna för att införa, driva och förvalta ett djurskyddstillsynsregister. I uppdraget ingår även att utreda och analysera hur uppgifterna i registret skall göras tillgängliga för de myndigheter som har behov av registret.

Djurförbudsregistret skall enligt förslaget i Djurskyddsmyndighetens rapport innehålla uppgifter som är nödvändiga för att utöva offentlig kontroll över djurhållare för vilka förbud meddelats och vara tillgängligt för samtliga kontrollmyndigheter. Djurskyddsmyndigheten föreslår att det införs en särskild lag om djurförbudsregister och att det genomförs vissa ändringar i sekretesslagen.

Djurskyddstillsynsregistret föreslås innehålla uppgifter om övriga djurhållare och annan information som behövs för att utöva offentlig kontroll enligt DL. I rapporten beskrivs och utvärderas tre alternativa lösningar för ett sådant register. Djurskyddsmyndigheten förordar att även detta register regleras av lag och gör

⁸ Se t.ex. betänkandet *Offentlig Djurskyddstillsyn* (SOU 1996:13) och Jordbruksverkets rapport *Djurskyddstillsyn – Ett nytt djurskyddsregister*.

⁹ Förstudie rörande införandet av ett djurförbudsregister och ett djurskyddstillsynsregister (Dnr 2004-2322).

bedömningen att införandet av ett nytt djurskyddstillsynsregister förutsätter att det görs ändringar i sekretesslagstiftningen.

Länsstyrelserna kommer som tidigare anförts att ha ett behov av att kunna kontrollera om ett visst kontrollobjekt av annan myndighet ålagts sanktionsavgift enligt DL. Sanku bedömer dock att ett centralt register inte är en nödvändig förutsättning för att de föreslagna lagändringarna skall få effekt. I dag kan flera förelägganden mot en djurhållare föranleda djurförbud och omhändertagande av djur, detta trots att uppgifter om förelägganden inte finns att tillgå i något centralt register.

Det kan tyckas lämpligt att låta ett djurskyddstillsynsregister omfatta uppgifter om beslutade sanktionsavgifter. Frågan om dessa uppgifter skall finnas tillgängliga i ett centralt register bör emellertid övervägas i samband med Djurskyddsmyndighetens fortsatta arbete med tidigare lämnade förslag. Sanku lämnar därför inte några förslag i detta avseende.

9.2 Straffbestämmelsen i 36 § djurskyddslagen

Förslag: 36 § DL bör ändras så att brott mot 16 § DL inte längre omfattas av bestämmelsen. Den som bryter mot 16 § kommer i stället för straff kunna åläggas sanktionsavgift.

Sanku har i avsnitt 8.12.1 gjort bedömningen att straff och sanktionsavgift inte bör förekomma för samma gärning. De överträdelse som kan föranleda sanktionsavgift bör därför undantas från det straffbara området. Det sistnämnda kommer enligt Sankus förslag framgå av fjärde stycket i 36 § respektive 36 a § DL.

Den som bryter mot 16 § DL kommer enligt Sankus förslag att kunna åläggas en sanktionsavgift. Överträdelse av 16 § kommer således inte längre att kunna leda till straff. Därför bör 36 § 1 ändras så att brott mot 16 § inte längre omfattas av bestämmelsen.

10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

10.1 Ikraftträdande

Förslag: De nya bestämmelserna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2007.

Kontrollmyndigheterna har behov av och har efterfrågat de effektivare sanktioner Sanku föreslår. Det är därför angeläget att de nya bestämmelserna träder i kraft så snart som möjligt. Detta bör kunna ske den 1 juli 2007.

10.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: I fråga om överträdelse som skett före författningsförslagets ikraftträdande skall äldre bestämmelser tillämpas.

De författningsförslag Sanku lagt fram innebär att vissa överträdelser som tidigare föranlett straffrättslig påföljd fortsättningsvis i stället skall föranleda sanktionsavgift. Vid tidpunkten för förslagets ikraftträdande kommer vissa redan begångna överträdelser ännu inte ha hunnit beivras. Frågan är i vilken ordning dessa skall behandlas.

Att påföra sanktionsavgifter för överträdelser som begåtts före ikraftträdandet skulle strida mot retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § regeringsformen.¹ En sådan ordning skulle, till följd av den avkriminalisering som Sanku föreslår, dessutom orsaka praktiska problem. Den skulle bl.a. medföra att allmän domstol inte skulle kunna slutföra handläggningen av mål som anhängiggjorts i domstolen. De nya reglerna bör därför inte tillämpas på överträdelser som skett före deras ikraftträdande.

¹ Jfr prop. 1975/76:209 s. 125.

Av betydelse för frågan om behandling av överträdelser som begåtts före förslagens ikraftträdande är även lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. I 5 § andra stycket angiven lag framgår att straff skall bestämmas enligt den lag som gällde när gärningen företogs. Detta är dock inte fallet om annan lag gäller när dom meddelas, om den nya lagen leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Från denna princip görs undantag i fråga om nu inte aktuella situationer.

Angiven bestämmelse har enligt förarbetena generell räckvidd, dvs. även utanför brottsbalken.² Bestämmelsen ger uttryck för att den lindrigaste lagens princip bör tillämpas. De förändringar Sanku föreslår innebär i formell mening strafffrihet för de gärningar som kan föranleda sanktionsavgift. Lämnas frågan om hur överträdelser begångna före ikraftträdandet skall behandlas oreglerad innebär det att dessa inte kan beivras.

Den sanktion som enligt Sankus förslag skall ersätta straffet är formellt att anse som lindrigare, något som normalt bör få genomslag bakåt i tiden. I praktiken kommer dock sanktionsavgifterna i många fall bli lika kännbara, och i vissa fall till och med högre, än de bötesstraff som hade kommit i fråga enligt tidigare reglering. Den lindrigaste lagens princip gör sig i anledning härav inte särskilt starkt gällande. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2001 s. 409 uttalat att det inte finns något formellt hinder mot att i en övergångsregel föreskriva undantag från regeln i 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken.

Med hänsyn till det anförda förordar Sanku att äldre bestämmelser tillämpas på överträdelser som skett före den nya lagens ikraftträdande och föreslår en övergångsbestämmelse med denna innebörd.

² Prop. 1964:10 s. 99.

11 Konsekvensbedömning

För kommittéers och särskilda utredares arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474).

I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommunerna, landsting eller företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner, eller landsting, skall kommittén föreslå en finansiering.

Vidare följer av 15 § att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I Sankus direktiv anges att konsekvensbedömningen, utöver en samhällsekonomisk analys, skall innehålla en beräkning av förslagens ekonomiska konsekvenser för kontrollmyndigheterna och de berörda företagen.

11.1 Statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser

Bedömning: Sankus förslag bör i allt väsentligt inte ha några negativa ekonomiska konsekvenser.

11.1.1 Kontrollmyndigheterna

För kontrollmyndigheterna kommer förslagen leda till ett visst merarbete. Fråga är vem som slutligt skall stå kostnaden för detta arbete.

Av artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 framgår följande. Om påvisandet av bristande efterlevnad medför offentlig kontroll som går utöver den behöriga myndighetens normala kontrollverksamhet, skall den behöriga myndigheten debitera den företagare som har ansvaret för den bristande efterlevnaden eller får den behöriga myndigheten debitera den företagare som äger eller innehar produkterna vid den tid när den extra offentliga kontrollen genomförs för de kostnader som dessa extra offentliga kontroller medför. Med normal kontrollverksamhet avses den rutinkontrollverksamhet som krävs i gemenskapens eller nationell lagstiftning, och särskilt den som bedrivs i den plan som avses i artikel 41.

Kontrollmyndighetens arbete med ärenden om sanktionsavgifter bör anses utgöra ett led i den offentliga kontrollen och gå utöver myndigheternas normala kontrollverksamhet. De merkostnader som uppstår är föranledda av bristande efterlevnad av regelverken. Sanku bedömer mot den bakgrunden att myndigheterna skall ta ut kontrollavgift för detta arbete. Den begränsade merkostnad som trots allt uppstår bör därför komma att belasta den som åläggs sanktionsavgiften.

Miljööverdomstolens bedömning av arbete med upprättande av åtalsanmälan ger stöd för Sankus slutsats. Domstolen fann i rättsfallet MÖD 2005:67 att sådant arbete är en del av tillsynen för vilket myndigheten har rätt att ta ut tillsynsavgift.¹ Det finns enligt Sankus uppfattning inte skäl att göra någon annan bedömning beträffande arbete med ärende om sanktionsavgift.

¹ Jfr dock Miljöbalkskommitténs slutbetänkande *Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter* (SOU 2005:59) s. 233.

En av utgångspunkterna för utformningen av Sankus förslag har varit att ärenden om sanktionsavgifter skall kunna avgöras snabbt och utan större resursåtgång. Kontrollmyndigheten har naturligtvis inte rätt att debitera kontrollavgift för annat än nödvändigt arbete med ärendet om sanktionsavgift. Kontrollavgiften bör därför bli liten i förhållande till sanktionsavgiftens storlek.

Den av Sanku föreslagna avkriminaliseringen medför att kontrollmyndigheterna befrias från uppgiften att upprätta åtalsanmälningar i de fall överträdelsen kan medföra sanktionsavgift. I den delen innebär förslaget en viss besparing för kontrollmyndigheterna.

För att underlätta de kommunala kontrollmyndigheternas arbete med ärenden om sanktionsavgifter bör de, genom de centrala kontrollmyndigheternas försorg, få tillgång till mallar, handböcker och annat informationsmaterial till allmänheten. För arbetet med framtagande av detta material kommer en viss merkostnad att uppkomma för de centrala kontrollmyndigheterna. Det är dock fråga om en i sammanhanget högst begränsad kostnad som dessutom är av engångskaraktär.

De centrala kontrollmyndigheterna skall enligt förslaget tilldelas uppgiften att bevaka och driva in sanktionsavgifterna. För denna uppgift, oavsett om myndigheterna själva utför den eller överlåter den till Kammarkollegiet i enlighet med Sankus förslag, kommer en viss kostnad att uppkomma. Denna kostnad kommer sannolikt att bli högst begränsad. I sammanhanget kan nämnas de avgifter Kammarkollegiet debiterar Naturvårdsverket för kollegiets hantering av miljösktionsavgifter. Kollegiet debiterar 40 kr för uppläggningsavgift, 160 kr för betalningsuppsmaning och i förekommande fall 340 kr för ansökan om verkställighet. Snittkostnaden för kollegiets hantering av en miljösktionsavgift var föregående år cirka 230 kr. Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Djurskyddsmyndighetens kostnader bör i vart fall inte överstiga de nu redovisade. En i sammanhanget svårbedömd faktor av betydelse för kostnaden är dock hur många sanktionsavgifter som kommer att beslutas på respektive område. En annan omständighet av betydelse är hur många som frivilligt betalar avgiften. Det förutsätts att de centrala kontrollmyndigheternas kostnad i denna del finansieras via anslag och det innebär att vissa medel kan behöva tillskjutas.

Sanku bedömer att förslagen sammantagna, i allt väsentligt, inte kommer att leda till några kostnadsökningar för kontrollmyndigheterna.

11.1.2 Kontrollobjekten

Sankus förslag ålägger inte kontrollobjekten några nya skyldigheter. Några ökade kostnader i allmänhet kommer förslagen således inte att medföra för kontrollobjekten. Tvärt om syftar förslagen till att gynna dem som följer reglerna. Förslagen kan förhoppningsvis bidra till att i någon mån motverka illojal konkurrens.

Förslagen kommer endast att ha negativa ekonomiska konsekvenser för de kontrollobjekt som åläggs sanktionsavgift. De kommer, utöver sanktionsavgiften, även att belastas av en kontrollavgift för det arbete den extra kontrollen medfört. Kontrollavgiften bör såsom angavs i avsnitt 11.1.1 bli liten i förhållande till avgiftens storlek. Det förhållande att kontrollavgift kan tillkomma vid påförande av sanktionsavgift har dessutom beaktats i förslaget till avgifternas storlek. Bestämmelserna är även i övrigt utformade så att de inte skall drabba oskäligt hårt.

Själva syftet med Sankus förslag är att kontrollobjekt som begår överträdelser skall drabbas av en ekonomisk sanktion. Övriga kommer inte att drabbas av några negativa ekonomiska konsekvenser i anledning av förslagen.

11.1.3 Domstolar, polis och åklagare

Förslagen innebär att överträdelser som tidigare hanterades av polis, åklagare och allmänna domstolar fortsättningsvis kommer att hanteras av kontrollmyndigheterna och allmänna förvaltningsdomstolar. Det är svårt att göra en tillförlitlig uppskattning av det antal ärenden om sanktionsavgifter som kommer att handläggas av förvaltningsdomstolarna. En osäkerhetsfaktor av avgörande betydelse för frågan är i vilken utsträckning den som ålagts avgift kommer att överklaga kontrollmyndigheternas beslut. Det är emellertid troligt att antalet ärenden kommer att vara större än det antal mål de allmänna domstolarna idag handlägger rörande brott mot aktuell lagstiftning. Även om så blir fallet torde det dock bli

fråga om ett relativt litet antal mål som kommer att bli föremål för prövning i domstol. Förfarandet vid prövningen av beslut om sanktionsavgift är dessutom betydligt mindre omfattande än prövningen av brottmål. Sanku gör därför sammantaget den bedömningen att förslagen inte kommer att medföra några negativa ekonomiska konsekvenser för rättsväsendet.

11.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Sanku föreslår att överträdelser av vissa angivna regler skall föranleda sanktionsavgift. De regler som omfattas av denna ordning föreslås bli undantagna ifrån det straffbara området. Föreslaget innebär således i formell mening en avkriminalisering. Som framgår av avsnitt 7.1 bedömer emellertid Sanku att sanktionsavgifterna innebär att fler överträdelser kommer att beivras. Beivrandet kan vidare förväntas bli såväl enklare som snabbare. Myndigheternas resurser kommer enligt Sankus bedömning att användas mer effektivt. Kontrollmyndigheterna får tillgång till ytterligare ett verktyg vid utövande av den offentliga kontrollen. Införandet av en effektivare sanktion kan förväntas leda till bättre efterlevnad av aktuella regelverk. Detta bör på sikt leda till att kontrollmyndigheterna i minskad utsträckning behöver ingripa mot de kategorier av överträdelser som omfattas av Sankus förslag. Förslagen kan således förväntas ha en i vid mening brottsförebyggande effekt.

11.3 Övriga konsekvenser

Sankus förslag innebär att kommunerna i egenskap av kontrollmyndigheter åläggs en viss uppgift, nämligen att handlägga ärenden om sanktionsavgifter. Uppgiften ersätter dagens uppgift att upprätta åtalsanmälan. Förslagen har inte någon betydelse för den lokala demokratin. Sanku anser därför inte att förslagen har inverkan på den kommunala självstyrelsen.

Sanku har även beaktat de övriga samhällsfrågor som anges i 15 § kommittéförordningen, men har funnit att förslagen inte har sådan betydelse att särskilda överväganden behövs.

12 Författningskommentar

Sanku föreslår ändringar i LivsL, FodL och DL samt LivsF, FodF och DF. De föreslagna ändringarna är till den allra övervägande delen likalydande på de tre områdena. Författningskommentaren kan därför begränsas till att kommentera ett av områdena. Sanku har valt att kommentera djurskyddsområdet. Skälet härtill är att Sanku föreslår några följdändringar i DL som inte har någon motsvarighet på de andra områdena. Efter den egentliga författningskommentaren redovisas i en tabell ett antal paragrafnycklar. Tabellen visar vilka paragrafer i DL och DF som motsvarar paragraferna i LivsL och FodL samt LivsF och FodF.

Sanku föreslår att en ny bilaga införs i LivsF, FodF och DF. Innehållet i bilagorna kommenteras inte särskilt i detta kapitel. Urvalet av bestämmelser har emellertid behandlats i avsnitt 8.2.3.

12.1 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)

29 § Länsstyrelsen skall meddela förbud att ha hand om djur eller ett visst slag av djur för den som

- 1. inte följer ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat enligt 26 § och som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,*
- 2. allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur,*
- 3. har misshandlat ett djur,*
- 4. har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken,*
- 5. vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36 eller 36 a § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §, eller*
- 6. vid upprepade tillfällen ålagts sanktionsavgift enligt 37 a §.*

Förbud skall inte meddelas, om det är uppenbart att ett upprepande inte kommer att inträffa.

Om den mot vilken förbudet riktas är ägare av djuret, får länsstyrelsen dessutom ålägga honom att göra sig av med det och

förbjuda honom att skaffa djur över huvud taget eller ett visst slag av djur.

Förbudet kan avse viss tid eller gälla tills vidare.

Paragrafen har ändrats på så sätt att förutsättningarna för beslut om förbud att hålla djur eller ett visst djurslag har kompletterats med ytterligare ett kriterium. Den nya punkten 6 innebär att länsstyrelsen skall meddela förbud för den som vid upprepade tillfällen ålagts sanktionsavgift enligt DL. Med begreppet upprepade bör förstås fler än två.

Bestämmelsen är kommenterad i avsnitt 9.1.1.

31 § *Länsstyrelsen skall besluta att ett djur skall tas om hand genom polismyndighetens försorg om*

1. djuret otillbörligt utsatts för lidande och detta inte rättas till efter tillsägelse av kontrollmyndigheten,

2. ett beslut som meddelats enligt 26 § inte följs och beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,

3. ett beslut som meddelats enligt 29 § inte följs,

4. den som har djuret i sin vård har dömts för djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken,

5. den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen dömts för brott enligt 36 eller 36 a § eller vid upprepade tillfällen varit föremål för beslut enligt 26 §, eller

6. den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen ålagts sanktionsavgift enligt 37 a §.

Paragrafen har ändrats på så sätt att förutsättningarna för beslut om omhändertagande av djur har kompletterats med ytterligare ett kriterium. Den nya punkten 6 innebär att länsstyrelsen skall besluta om omhändertagande genom polismyndighetens försorg om den som har djuret i sin vård vid upprepade tillfällen ålagts sanktionsavgift enligt DL. Med begreppet upprepade bör förstås fler än två.

Bestämmelsen är kommenterad i avsnitt 9.1.2.

36 § *Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet*

- 1. bryter mot 3, 5, 6, 8–11, 13, 14, 17–19 a eller 21 §,*
- 2. bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av denna lag, eller*
- 3. underlåter att följa ett sådant föreläggande eller bryter mot ett sådant förbud som avses i 29 §.*

Om brottet har begåtts med uppsåt och avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, döms till fängelse i högst två år.

Om gärningen är att anse som ringa skall inte dömas till ansvar.

Till ansvar enligt denna paragraf döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller kan föranleda sanktionsavgift enligt 37 a §.

Första stycket 1 har ändrats så att 16 § DL inte längre omfattas av bestämmelsen. Ändringen är föranledd av att överträdelser av 16 § DL kommer att medföra sanktionsavgift. Frågan är kommenterad i avsnitt 9.2.

Tillägget i fjärde stycket innebär att gärningar som kan föranleda sanktionsavgift undantas från det straffbara området. Det är således inte nödvändigt att avgift ålagts i det enskilda fallet. Undantaget får betydelse endast för punkten 2, dvs. föreskrifter meddelade med stöd av DL. Tillägget är föranlett av att dubbla sanktioner, dvs. straff och sanktionsavgift, inte bör förekomma för samma gärning. Frågan är kommenterad i avsnitt 8.12.

36 a § *Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Detta gäller dock inte, om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning.*

Om brottet begåtts med uppsåt och avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, döms till fängelse i högst två år.

Om gärningen är att anse som ringa skall inte dömas till ansvar.

Till ansvar enligt denna paragraf döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller kan föranleda sanktionsavgift enligt 37 a §.

Tillägget i fjärde stycket innebär att gärningar som kan föranleda sanktionsavgift undantas från det straffbara området. Det är således inte nödvändigt att avgift ålagts i det enskilda fallet. Tillägget är föranlett av att dubbla sanktioner, straff och sanktionsavgift, inte bör förekomma för samma gärning. Frågan är kommenterad i avsnitt 8.12.

Sanktionsavgifter

37 a § Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift skall betalas av den som bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen.

Avgiftens storlek skall framgå av föreskrifterna. Avgiften skall uppgå till minst 2 000 kronor och högst 20 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms, skall hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Genom paragrafen införs en sanktion på området i form av sanktionsavgift. Sanktionsavgifter finns på andra områden, t.ex. miljöområdet. De nu föreslagna bestämmelserna om sanktionsavgifter har utformats med motsvarande bestämmelser i miljöbalken och förordningen om miljöskaktionsavgifter som förebilder.

I paragrafens första stycke anges ramen för regeringens bemyndigande. Regeringen får föreskriva att överträdelser av bestämmelser som finns i lagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller EG-förordningar som faller under lagens tillämpningsområde skall föranleda sanktionsavgift. Vilka överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift kommer att framgå av DF. Bemyndigandet ger en möjlighet för regeringen att successivt utöka antalet överträdelser som skall medföra sanktionsavgift samt i övrigt vidta nödvändiga förändringar.

Regeringen skall i förordning fastställa belopp för olika slag av överträdelser, i enlighet med riktlinjerna i andra stycket.

Avgiften skall uppgå till minst 2 000 kr. Den lägsta avgiften bör komma i fråga bl.a. för underlåtenhet att anmäla och registrera verksamhet.

För en enskild överträdelse bör avgiften bestämmas till högst 10 000 kr. Den högsta avgiften bör komma i fråga bl.a. för den som driver tillståndspliktig verksamhet utan att tillstånd givits eller god-

kännande meddelats. Det högre belopp om 20 000 kr som anges i andra stycket är föranlett av att dubbel avgift skall kunna utgå vid upprepad eller alltjämt pågående överträdelse (57 c och d §§ DF).

Eftersom avgift skall påföras den som har överträtt bestämmelsen kommer det för avgiftsfrågan att sakna betydelse om den fysiska eller juridiska personen vid beslutstidpunkten överlåtit verksamheten till någon annan.

Det finns en likartad bestämmelse i 30 kap. 1 § miljöbalken.¹

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.2 och 8.3.

37 b § *En sanktionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Sanktionsavgiften skall dock inte tas ut om det finns särskilda skäl mot detta.*

Sanktionsavgiften skall tillfalla staten.

Sanktionsavgift skall påföras oavsett om uppsåt eller oaktsamhet föreligger, dvs. med strikt ansvar. Avgift skall dock kunna underlåtas om det finns särskilda skäl för det. Både objektiva och subjektiva omständigheter skall beaktas vid denna prövning.

Personliga förhållanden, t.ex. sjukdom eller något annat liknande förhinder att fullgöra vad som ålegat den som begått överträdelsen, bör i vissa fall kunna utgöra särskilda skäl. Detta gäller främst när kontrollobjektet är en fysisk person eller ett litet bolag där möjligheten att överföra ansvaret på någon annan är mycket liten.

Även vissa bagatellartade förseelser bör i någon utsträckning undantas. Om exempelvis ett dokument sänts till fel myndighet, skulle detta kunna utgöra ett särskilt skäl.

Bristande betalningsförmåga, okunskap om gällande regler, dåliga rutiner eller att verksamheten är nystartad utgör inte särskilda skäl för avgiftsbefrielse.

Någon möjlighet till jämkning av sanktionsavgiften föreligger inte.

Det finns en likartad bestämmelse i 30 kap. 2 § miljöbalken.²

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.5 och 8.13.

¹ Enligt föreslagen lydelse i prop. 2005/06:182.

² Enligt föreslagen lydelse i prop. 2005/06:182.

37 c § *Den myndighet som utövar offentlig kontroll beslutar om sanktionsavgift.*

Innan myndigheten beslutar om en avgift, skall den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

I första stycket anges att den myndighet som utövar offentlig kontroll över ett visst kontrollobjekt skall besluta om sanktionsavgift.

Av andra stycket framgår att den som anspråket riktas mot före beslutet skall ges tillfälle att yttra sig över kontrollmyndighetens iakttagelser. Om rättelse vidtas i detta skede innebär inte det att möjligheten att påföra sanktionsavgift bortfaller. Så snart förutsättningarna har uppkommit kan sanktionsavgift påföras även om omständigheterna ändras innan beslut meddelas. Det är inte fråga om någon skuldbedömning eftersom ansvaret är strikt.

Det finns en motsvarande bestämmelse i 30 kap. 3 § miljöbalken. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.6 och 8.8.

37 d § *Ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift skall delges den avgiftsskyldige.*

Ett beslut om sanktionsavgift skall delges den det avser. Delgivning skall ske enligt bestämmelserna i delgivningslagen (1970:428). Från delgivningstidpunkten löper såväl betalnings- som överklagandefrist. Att delgivning har skett är en förutsättning för verkställighet.

Det finns en motsvarande bestämmelse i 30 kap. 4 § miljöbalken.³ Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.9.

37 e § *En beslutad sanktionsavgift skall betalas inom trettio dagar efter det att beslutet har delgetts enligt 37 d §.*

Ett beslut om sanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft.

Av första stycket framgår att sanktionsavgiften skall betalas inom 30 dagar från det att beslutet delgetts den ålagde. Till skillnad från vad som gäller för miljöskänkionsavgifter finns det inte någon möjlighet för kontrollmyndigheterna att i beslutet förlänga denna frist.

³ Enligt föreslagen lydelse i prop. 2005/06:182.

I andra stycket anges att ett beslut om sanktionsavgift efter betalningsfristens utgång får verkställas såsom en dom som vunnit laga kraft. Det innebär att avgiften kan tas ut, i sista hand med hjälp av kronofogdemyndigheten, även om avgiftsbeslutet har överklagats. Finns det skäl att avvakta med verkställigheten kan dock domstolen inhibera det överklagade beslutet (28 § förvaltningsprocesslagen).

Det finns en likartad bestämmelse i 30 kap. 5 § miljöbalken.⁴

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.10 och 8.11.

37 f § *Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, får sanktionsavgift inte beslutas för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.*

I paragrafen anges ett undantag från möjligheten att ålägga sanktionsavgift. Undantaget avser den situationen att överträdelsen omfattas av ett meddelat vitesförbud eller vitesföreläggande. Här ingår naturligtvis det fallet att fristen för föreläggandet fortfarande löper. Motsvarande undantag görs i lagen beträffande området för det straffrättsliga ansvaret. Bestämmelsen är föranledd av att dubbla sanktioner, vite och sanktionsavgift, inte bör förekomma för samma gärning. Bestämmelsen är inte särskilt kommenterad i allmänmotiveringen. Frågan om dubbla sanktioner är emellertid behandlad i avsnitt 8.12.

Det finns en motsvarande bestämmelse i 4 § förordningen om miljöskänkionsavgifter.

37 g § *En sanktionsavgift får inte beslutas, om den som anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna enligt 37 a § att besluta om avgift har inträffat.*

Bestämmelsen innebär att möjligheten att påföra avgift försvinner om den som anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde alternativt upphörde.

Det finns en likartad bestämmelse i 30 kap. 6 § miljöbalken.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.14.

⁴ Enligt föreslagen lydelse i prop. 2005/06:182.

37 h § *En beslutad sanktionsavgift faller bort, om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet vunnit laga kraft.*

Bestämmelsen innebär att betalning av beslutad avgift inte kan krävas efter det att fem år gått sedan beslutet vann laga kraft. Detta gäller även när endast en del av avgiften återstår att betala. Tidsfristen överensstämmer med vad som gäller för ålagda böter (35 kap. 7 § brottsbalken).

Det finns en likartad bestämmelse i 30 kap. 8 § miljöbalken.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.14.

37 i § *En sanktionsavgift skall återbetalas, om betalningsansvaret har upphävts genom beslut som vunnit laga kraft.*

Ränta på sanktionsavgift som återbetalas enligt första stycket lämnas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgiften återbetalas.

Beslutet om sanktionsavgift är verkställbart innan det vunnit laga kraft. Av första stycket framgår att om betalningsansvaret upphävs slutligt, dvs. genom ett beslut som vunnit laga kraft, skall erlagd avgift återbetalas.

Enligt andra stycket skall ränta lämnas på det belopp som återbetalas. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen.

Det finns en motsvarande bestämmelse i 30 kap. 9 § miljöbalken.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.10.

37 j § *Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter skall betalas.*

Genom paragrafen bemyndigas regeringen att föreskriva om sättet för betalning av sanktionsavgifter. Regeringen får bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter (jfr 57 e § DF).

Det finns en motsvarande bestämmelse i 30 kap. 10 § miljöbalken.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.10.

38 § Beslut av en kommunal nämnd enligt denna lag, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen får överklagas hos länsstyrelsen. Ett beslut om sanktionsavgift får dock överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslut, som en statlig förvaltningsmyndighet i särskilt fall meddelat enligt lagen, enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra beslut av Djurskyddsmyndigheten eller någon annan statlig förvaltningsmyndighet får överklagas hos regeringen.

Tillägget i första stycket innebär att beslut om sanktionsavgift som fattats av en kommunal nämnd får överklagas direkt till länsrätten. Bestämmelsen innebär således ett avsteg från huvudregeln att beslut av en kommunal nämnd får överklagas hos länsstyrelsen.

Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd, vilket framgår av ett nytt tredje stycke i paragrafen. Detta stycke gäller för de beslut som anges i första och andra stycket.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.15.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

2. I fråga om överträdelse som skett före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas.

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 10.1 och 10.2.

12.2 Förslag till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (1988:539)

57 b § Sanktionsavgift enligt 37 a § djurskyddslagen (1988:534) skall tas ut för överträdelser av de bestämmelser och med de belopp som anges i bilagan till denna förordning.

Regeringen anger i bilagan till förordningen vilka överträdelser som skall föranleda sanktionsavgift och avgiftsbeloppet för respektive överträdelse. Bedömningen av om en överträdelse skett får göras genom en tolkning av den utpekade bestämmelsen.

Endast en sanktionsavgift skall tas ut för varje gärning oavsett om den innebär överträdelse av mer än en bestämmelse. Avgift skall i dessa fall tas ut med det högsta av de aktuella beloppen.

Det finns en motsvarande bestämmelse i 1 § förordningen om miljöskänkionsavgifter.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.2.4.

57 c § Om den som ålagts sanktionsavgift inte upphör med överträdelser, skall ny avgift för överträdelser tas ut med dubbla det belopp som anges i bilagan till denna förordning, dock högst 20 000 kronor vid varje tillfälle.

En ny avgift får tas ut endast om den som ålagts avgift har fått skälig tid att vidta rättelse.

I första stycket regleras hur fortsatta överträdelser skall behandlas. Det kan vara fråga om att någon efter att ha ålagts avgift fortsätter att bedriva tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd. En ny avgift får i sådana fall tas ut med dubbelt belopp under förutsättning att den ålagde fått skälig tid att vidta rättelse. Vad som är att anse som skälig tid får avgöras i varje enskilt fall, bl.a. beroende på omfattningen av de åtgärder den ålagde behöver vidta för att åstadkomma rättelse.

Det finns en motsvarande bestämmelse i 2 § förordningen om miljöskänkionsavgifter.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.3.3.

57 d § *Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den ålagde därefter upprepar en sådan överträdelse, skall avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla det belopp som anges i bilagan till denna förordning, dock högst 20 000 kronor vid varje tillfälle.*

Första stycket gäller endast överträdelser som upprepas inom två år från det tidigare beslutet om sanktionsavgift.

I första stycket regleras hur upprepade överträdelser skall behandlas. Bestämmelsen blir endast tillämplig om samma kontrollobjekt på nytt begår samma överträdelse. Det kan vara fråga om att en transportör efter att ha ålagts avgift för att erforderlig dokumentation inte medtagits vid transport därefter företar ny transport utan dokumentation. En ny avgift får i ett sådant fall tas ut med dubbelt belopp.

Av andra stycket framgår att endast överträdelser som upprepas inom två år kan medföra dubbel avgift. Fristen räknas från det tidigare beslutet om sanktionsavgift.

Det finns en motsvarande bestämmelse i 3 § förordningen om miljösktionsavgifter.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.3.3.

57 e § *Djurskyddsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken sanktionsavgifter skall betalas.*

I bestämmelsen ges Djurskyddsmyndigheten bemyndigande att utfärda närmare föreskrifter om i vilken ordning sanktionsavgifter skall betalas. Föreskrifterna bör bl.a. ange till vilken myndighet betalning skall erläggas.

Det finns en motsvarande bestämmelse i 5 § förordningen om miljösktionsavgifter.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.10.

57 f § *Om ett beslut om sanktionsavgifter efter överklagande upphävs, ändras eller fastställs genom en dom som har vunnit laga kraft, skall domstolen snarast skicka en kopia av domen till Kammarkollegiet och ange vilket datum domen har vunnit laga kraft.*

Domstolen skall på motsvarande sätt snarast underrätta Kammarkollegiet om den beslutar att ett överklagat beslut om

sanktionsavgift tills vidare inte skall gälla, eller om ett sådant beslut om verkställighetsförbud upphävs.

I bestämmelsen regleras i vilka fall en domstol som meddelar dom eller beslut om sanktionsavgifter skall underrätta Kammarkollegiet härom. Utformningen av bestämmelsen förutsätter, efter förebild från systemet med miljöskänkionsavgifter, att Djurskyddsmyndigheten i föreskrift anger att betalning skall erläggas till Kammarkollegiet (57 e §). Underrättelsen är en förutsättning för att Kammarkollegiet skall kunna bevaka och driva in sanktionsavgifterna.

Bestämmelsen är inte särskilt kommenterad i allmänmotiveringen.

Det finns en motsvarande bestämmelse i 6 § förordningen om miljöskänkionsavgifter.

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2007.

12.3 Paragrafnycklar

Bestämmelsen i	motsvarar följande bestämmelse i	samt motsvarar följande bestämmelse i
Djurskyddslagen (1988:534)	Livsmedelslagen (2006:000)	Lagen (2006:000) om foder och animaliska biprodukter
29 §		
31 §		
36 § fjärde stycket	30 § andra stycket	30 § andra stycket
36 a §		
37 a §	30 a §	30 a §
37 b §	30 b §	30 b §
37 c §	30 c §	30 c §
37 d §	30 d §	30 d §
37 e §	30 e §	30 e §
37 f §	30 f §	30 f §
37 g §	30 g §	30 g §
37 h §	30 h §	30 h §
37 i §	30 i §	30 i §
37 j §	30 j §	30 j §
38 §	31 §	31 §
Djurskydds- förordningen (1988:539)	Livsmedels- förordningen (2006:000)	Förordningen (2006:000) om foder och animaliska biprodukter
57 b §	a §	a §
57 c §	b §	b §
57 d §	c §	c §
57 e §	d §	d §
57 f §	e §	e §

Kommittédirektiv



Sanktionsavgifter inom djurskydds-, foder- och livsmedelsområdena

**Dir. nr
2005:64**

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2005

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall göra en översyn av nuvarande sanktionsbestämmelser inom djurskydds-, foder- och livsmedelslagarna och överväga om dessa bör kompletteras alternativt ersättas med bestämmelser om sanktionsavgifter eller motsvarande avgifter. Utredaren skall särskilt överväga om det är lämpligt att införa sanktionsavgifter som ett komplement till eller ersättning för straffrättsliga ingripanden. Utredaren skall utarbeta fullständiga förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder.

Bakgrund

Regeringen har i skilda sammanhang uppmärksammat på att sanktionssystemet inom områdena djurskydd, foder och livsmedel i vissa fall inte är att anse som tillräckligt effektiva för att fungera väl som de styrmedel de är avsedda att vara. De nuvarande sanktionsbestämmelserna inrymmer dels en möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela förelägganden som kan förenas med vite, dels en möjlighet att besluta om rättelse på enskilds bekostnad, dels traditionella straffbestämmelser.

Inom ett flertal andra tillsynsområden finns möjligheten att besluta om sanktionsavgifter i olika former. Särskilt intressant i detta sammanhang är sanktionsavgifterna inom miljötillsynen. Miljösanktionsavgift kan åläggas den som i utövning av näringsverksamhet t.ex. åsidosätter föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken eller påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig, utan att tillstånd har

meddelats eller att anmälan har gjorts. Ansvar är strikt, dvs. avgiftsskyldigheten uppkommer när en överträdelse objektivt kan konstateras. Regeringen meddelar föreskrifter om de överträdelser för vilka miljöstraffavgift skall betalas och om avgiftens storlek för olika överträdelser. Avgifternas storlek varierar från lägst 1 000 kr till högst 1 000 000 kr. De betalade avgifterna tillfaller staten. Enligt en inventering som har gjorts av Miljöbalkskommittén har sanktionen endast använts i begränsad omfattning. Kommittén menar därför att det bör övervägas om avgiften skall införas i större omfattning (SOU 2002:50 s. 237 ff.). Kommittén anför att straff är samhällets allvarligaste sanktion och att den därför bör reserveras för det som ur samhällets synvinkel utgör de allvarligaste regelöverträdelserna. Miljöbalkskommittén föreslår därför att användningsområdet för sanktionsavgifter inom miljöområdet av denna anledning bör utvidgas från nuvarande tillämpning till att också omfatta brott mot reglerna i miljöbalken och inte bara brott mot föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken. Kommittén föreslår också att överträdelser av EG-förordningar skall kunna beläggas med sanktionsavgift. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Tillsynsutredningen har i sitt betänkande *Tillsyn* (SOU 2004:100) särskilt belyst sanktionsmöjligheterna mot tillsynsobjekten inom olika tillsynsområden. Slutsatsen har dragits att tillsynsorganen generellt sett har ett behov av effektivare, tydligare och mer nyanserade ingripandemöjligheter. Utredningen har funnit att det är lämpligt att i en generell tillsynslag införa en katalog över de sanktioner som myndigheterna skall kunna använda vid tillsynen. Utredningens betänkande har remissbehandlats och förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Mot denna bakgrund aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2005 sin avsikt att tillkalla en särskild utredare att bedöma behovet av en djurskyddssanktionsavgift (prop. 2004/05:1, utg.omr. 23 s. 42). Tillsynsområdena djurskydd, livsmedel och foder är näraliggande och riktar sig i många fall mot samma verksamhetsutövare och tillsynen utövas i huvudsak av samma tillsynsmyndighet. Det är därför lämpligt att låta samtliga dessa tre tillsynsområden omfattas av en utredning beträffande sanktionsavgifter.

Överträdelser av lagstiftningen, vilka förenas med en sanktionsavgift eller tillsynsbot bör vara väl definierade och vara sådana som kan betecknas som mindre allvarliga. Inom livsmedelsområdet

skulle bl.a. mindre riskfylld verksamhet som bedrivs utan tillstånd eller underlåtenhet att lämna rapport från hälsoundersökning kunna utgöra exempel på sådana överträdelser. Motsvarande resonemang kan föras inom djurskydds- och foderområdena.

Uppdraget

Utredaren skall inhämta kunskap om effektiviteten och tillämpningen av de system med sanktionsavgifter som finns inom relevanta tillsynsområden, t.ex. inom miljöområdet. Utifrån en analys av de särskilda förutsättningar som råder inom tillsynen över foder, livsmedel och djurskydd skall utredaren överväga om ett liknande system bör införas inom ett eller flera av dessa tillsynsområden och i så fall hur ett sådant system skall vara utformat.

Utredaren skall vid sina överväganden särskilt beakta de riktlinjer beträffande sanktionsavgifter som riksdagen antagit (prop. 1981/82:142, bet. 1981/82:JuU53, rskr. 328). Vidare skall utredaren särskilt beakta Tillsynsutredningens förslag och slutsatser kring sanktionsbestämmelser. Utredaren skall i detta sammanhang särskilt överväga hur ett system med sanktionsavgifter bör förhålla sig till existerande straffbestämmelser och systemet med företagsbot. Därvid måste Europakonventionens (Europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) bestämmelser om förbud mot dubbelbesträffning och om rätten till en rättvis rättegång beaktas. Detsamma gäller grundläggande rättssäkerhetskrav på legalitet, proportionalitet och förutsägbarhet.

Utredaren skall i sitt förslag också överväga om det är lämpligt att storleken på sanktionsavgiften när den riktas mot ett företag inte bara beror av förseelsens art utan också av storleken på det företag som har orsakat regelbrottet. Ett förslag om sanktionsavgifter måste också vara så utformat att dess konstruktion och verkan är lätt att förstå för verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter och allmänhet. Utredaren skall utarbeta fullständiga förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder.

En konsekvensbedömning skall göras för samtliga förslag. I denna skall det, utöver en samhällsekonomisk analys, även ingå en beräkning av förslagets ekonomiska konsekvenser för tillsynsmyndigheterna och de berörda företagen. Innebär förslagen ökade kostnader för tillsynsmyndigheterna skall utredaren presentera

förslag till finansiering enligt gällande finansieringsprinciper. Utredaren skall i sitt arbete samråda med företrädare för tillsynsmyndigheter, berörda verksamhetsutövare och andra relevanta aktörer.

Uppdraget skall redovisas senast den 15 juni 2006.

(Jordbruksdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2006

Kronologisk förteckning

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning. Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.
9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
10. Ett förnyat programkontor. U.
11. Spel i en föränderlig värld. Fi.
12. Rattfylleri och sjöfylleri. Ju.
13. Djurskydd vid hästavel. Jo.
14. Samernas sedvanemarker. Jo.
15. Detaljhandel med nikotinläkemedel. S.
16. Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. Fö.
17. Ny häkteslag. Ju.
18. Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. Fö.
19. Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. Ju.
20. Tonnageskatt. Fi.
21. Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. Ju.
22. En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. Ju.
23. Nya skatteregler för idrotten. Fi.
24. Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. S.
25. Arbetslivsresurs. Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. N.
26. Sverige som värdland för internationella organisationer. UD.
27. Stöd till hälsobefrämjande tandvård. S.
28. Nya upphandlingsregler 2. Fi.
29. Teckenspråk och teckenspråkiga. Kunskaps- och forskningsöversikt. S.
30. Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. Ju.
31. Anställ unga! U.
32. God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. N.
33. Andra vägar att finansiera nya vägar. N.
34. Den professionella orkestermusiken i Sverige. U.
35. Värdepapper och kontrolluppgifter. Fi.
36. För studenterna... – om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. U.
37. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Ju.
38. Vuxnas lärande. En ny myndighet. U.
39. Ett utvidgat miljöansvar. M.
40. Utbildningens dilemma Demokratiska ideal och andrafierande praxis. Ju.

41. Internationella sanktioner. UD.
42. Plats på scen. U.
43. Översyn av atomansvaret. M.
44. Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m. N.
45. Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen. + Bilaga/rapport: "Det ser lite olika ut..." En kartläggning av den offentligt finansierade kulturen för barn. U.
46. Jakten på makten. Ju.
47. Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. Ju.
48. Bidragsbrott. Fi.
49. Asylsökande barn med uppgivenhets-symtom – trauma, kultur, asylprocess. UD.
50. En ny lag om värdepappersmarknaden. + Författningsbilaga. Fi.
51. Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor. + Daisy. U.
52. Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. Ju.
53. Partierna nominerar. Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. Ju.
54. Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning. S.
55. Ny associationsrätt för försäkringsföretag. + Författningsförslag. Fi.
56. Ansvarsfull servering – fri från diskriminering. S.
57. En bättre tillsyn av missbrukarvården. S.
58. Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd. Jo.

Statens offentliga utredningar 2006

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Omprövning av medborgarskap. [2]
Rattfylleri och sjöfylleri. [12]
Ny häkteslag. [17]
Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]
Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]
En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]
Är rättvisan rättvis?
Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. [30]
Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. [37]
Utbildningens dilemma
Demokratiska ideal och andrafierande praxis. [40]
Jakten på makten. [46]
Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. [47]
Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. [52]
Partierna nominerar.
Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. [53]

Utrikesdepartementet

- Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. [6]

- Sverige som värdland för internationella organisationer. [26]
Internationella sanktioner. [41]
Asylsökande barn med uppgivenhetssymtom – trauma, kultur, asylprocess. [49]

Försvarsdepartementet

- Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. [16]
Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. [18]

Socialdepartementet

- Detaljhandel med nikotinläkemedel. [15]
Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. [24]
Stöd till hälsobefrämjande tandvård. [27]
Teckenspråk och teckenspråkiga.
Kunskaps- och forskningsöversikt. [29]
Teckenspråk och teckenspråkiga.
Översyn av teckenspråkets ställning. [54]
Ansvarsfull servering – fri från diskriminering. [56]
En bättre tillsyn av missbrukarvården. [57]

Finansdepartementet

- Kontroll av varor vid inre gräns. [9]
Spel i en föränderlig värld. [11]
Tonnageskatt. [20]
Nya skatteregler för idrotten. [23]
Nya upphandlingsregler 2. [28]
Värdepapper och kontrolluppgifter. [35]
Bidragsbrott. [48]
En ny lag om värdepappersmarknaden.
+Författningsbilaga. [50]
Ny associationsrätt för försäkringsföretag. + Författningsförslag. [55]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Skola & Samhälle. [1]

Studieavgifter i högskolan. [7]

Mångfald och räckvidd. [8]

Ett förnyat programkontor. [10]

Anställ unga! [31]

Den professionella orkestermusiken
i Sverige. [34]

För studenterna...

– om studentkårer, nationer och
särskilda studentföreningar. [36]

Vuxnas lärande. En ny myndighet. [38]

Plats på scen. [42]

Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi
barnkulturen. + Bilaga/rapport:

"Det ser lite olika ut..." En kartläggning
av den offentligt finansierade kulturen
för barn. [45]

Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra
radio- och TV-rättsliga frågor.

+ Daisy. [51]

Jordbruksdepartementet

Djurskydd vid hästavel. [13]

Samernas sedvanemarkar. [14]

Sanktionsavgift i stället för straff

– områdena livsmedel, foder och
djurskydd. [58]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Ett utvidgat miljöansvar. [39]

Översyn av atomansvaret. [43]

Näringsdepartementet

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning
i hela landet. [3]

Svenska partnerskap – en översikt.

Rapport 1 till Organisations-
utredningen för regional tillväxt. [4]

Organisering av regional utvecklingspolitik
– balansera utveckling och förvaltning.

Rapport 2 till Organisationsutredning-
en för regional tillväxt. [5]

Arbetslivsresurs.

Ett statligt ägt bolag efter sammanslag-
ning av Samhall Resurs AB (publ) och
Arbetslivstjänster. [25]

God sed vid lönebildning – Utvärdering av
Medlingsinstitutet. [32]

Andra vägar att finansiera nya vägar. [33]

Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan,
utbildning, avtal m.m. [44]